

MARCELO SPECHT SILVA

RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES

**CURITIBA
2007**

MARCELO SPECHT SILVA

RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES

**Monografia apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Paraná - UFPR.**

Orientador: Prof. Romeu Felipe Bacellar Filho

**CURITIBA
2007**

Ao meu filho e à minha esposa,
Luís Augusto e Elaine,
pelo imenso amor, puro e incondicional, deles recebido e
a compreensão pela minha ausência em razão dos meus estudos.

Verdade

A porta da verdade estava aberta,
mas só deixava passar
meia pessoa de cada vez.

Assim não era possível atingir toda a verdade,
porque a meia pessoa que entrava
só trazia o perfil de meia verdade.
E sua segunda metade
voltava igualmente com meio perfil.
E os meios perfis não coincidiam.

Arrebentaram a porta. Derrubaram a porta.
Chegaram ao lugar luminoso
onde a verdade esplendia seus fogos.
Era dividida em metades
diferentes uma da outra.

Chegou-se a discutir qual a metade mais bela.
Nenhuma das duas era totalmente bela.
E carecia optar. Cada um optou conforme
seu capricho, sua ilusão, sua miopia.

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

O presente trabalho objetivou apresentar algumas reflexões a respeito da responsabilidade civil dos titulares de serventia extrajudicial não-oficializada (notários e registradores) em relação aos danos que eles e seus prepostos causarem a terceiros no exercício de suas funções. O egrégio Supremo Tribunal Federal e a doutrina majoritária entendem que o Estado responde direta e objetivamente pelos danos provocados pelos notários e registradores em decorrência de suas atividades e eles tão-somente pelo critério subjetivo, com fulcro no artigo 37, § 6º, da Constituição da República. Em que pese o aludido entendimento, propomos uma solução distinta no sentido de que tais titulares respondam direta e objetivamente pelos danos ocorridos em face de suas atividades e o Estado responda apenas subsidiariamente. Sustentamos essa proposta, com base no regime jurídico vigente, ao qual os notários e registradores estão submetidos, e que foi delineado pelo Constituinte de 1988 e, *ipso facto*, pela superveniente legislação de regência, especialmente a Lei nº 8.935/94 e a Lei nº 9.492/97. Nessa perspectiva, vislumbramos que o Texto Maior proporcionou um novo tratamento jurídico aos serviços notariais e de registro, alterando significativamente o regime jurídico anterior.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA.....	7
2 DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO	11
3 DA NOÇÃO CONCEPTUAL DE NOTÁRIO E OFICIAL DE REGISTRO.	13
4 DA IMPORTÂNCIA DAS ATIVIDADES DESEMPENHADAS PELOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES	14
4.1 DO BREVE HISTÓRICO DAS ATIVIDADES NOTARIAIS E REGISTRASIS NO BRASIL	16
4.1.1 Da evolução do notariado.....	16
4.1.2 Da evolução do dos registros públicos	17
5 DO REGIME JURÍDICO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES	19
5.1 DA DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.....	19
5.2 DA NATUREZA JURÍDICA DOS CARTÓRIOS.....	20
5.3 DO INGRESSO NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO	21
5.4 DAS INCOMPATIBILIDADES	22
5.5 OS TITULARES DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS SÃO AGENTES PÚBLICOS	22
5.5.1 Os titulares das serventias não são alcançados pela aposentadoria compulsória dos 70 anos.....	25
5.6 DA REMUNERAÇÃO DOS TITULARES DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAS: EMOLUMENTOS	26
5.6.1 Da natureza jurídica dos emolumentos	28
5.6.2 Da não submissão da remuneração dos notários e registradores ao teto do funcionalismo público	29
6 DA RESPONSABILIDADE CIVIL	31
6.1 DAS NOÇÕES GERAIS	31
6.2 DA FUNÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL	31
6.3 DAS ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE	32
6.3.1 Da responsabilidade contratual e extracontratual	32
6.3.2 Da responsabilidade subjetiva.....	33
6.3.2.1 Da conduta	34
6.3.2.2 Da culpa <i>lato sensu</i>	34

6.3.2.3	Do nexu causal.....	35
6.3.2.4	Do dano.....	36
6.3.3	Da responsabilidade objetiva	37
6.3.3.1	Da teoria do risco como fundamento da responsabilidade objetiva e das modalidades de riscos	38
6.4	DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	39
6.4.1	Do conceito	39
6.4.2	Da sinopse histórica	40
6.4.3	Da evolução histórica no Brasil	41
6.4.4	Da responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro.....	42
6.4.4.1	Do fundamento da responsabilidade objetiva do Estado e do nexu causal.....	43
6.4.4.2	Do dano indenizável.....	45
6.4.4.3	Da qualidade de agente público na prática do ato causador do dano.....	46
6.4.4.4	Das excludentes e atenuantes da responsabilidade objetiva.....	47
6.5	DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES	47
6.5.1	Do breve histórico da responsabilidade dos notários e registradores no Brasil .	47
6.5.2	Do entendimento da Suprema Corte e da doutrina majoritária	50
6.5.3	Da responsabilidade objetiva dos titulares das serventias extrajudiciais em razão do art. 236 da Constituição Federal e do art. 22 da Lei nº 8.935/94	51
6.5.4	Do descabimento da responsabilidade direta do Estado pelos danos que os titulares de serventia extrajudicial não-oficializada causarem a terceiros.....	57
6.5.5	Da responsabilidade subsidiária do Estado pelos danos causados pelos notários e registradores	59
6.5.6	Da responsabilidade subjetiva dos tabeliães de protesto de títulos com base na Lei nº 9.492/97.....	61
7	CONCLUSÃO	63
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

A presente monografia objetiva analisar a responsabilidade civil dos notários e registradores¹ brasileiros em virtude de danos causados por eles (ou por seus prepostos) a terceiros no exercício de suas atividades.

Os notários e registradores prestam relevantes serviços públicos que visam garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, bem como a conservação da memória de um povo.

Os registros públicos fornecem várias informações úteis ao Estado. Com base neles, por exemplo, se pode ter o conhecimento da quantidade de nascimentos e óbitos em determinada região, bem como a quantidade de casamentos civis realizados em certo período².

O sistema de registros públicos é de segurança pública, uma vez que diz respeito à “própria estrutura da propriedade e do Estado”³.

Assim sendo, percebe-se que os serviços notariais e de registro desempenham uma importante função social, tema sobre o qual dedicaremos um capítulo específico mais adiante.

Ocorre que no exercício dessas relevantes atividades notarias e de registro podem causar danos a terceiros que devem ser reparados na exata medida da sua extensão. A questão polêmica é por quem (Estado ou pelo próprio titular dos serviços notariais e de registro) e por qual critério (subjetivo, objetivo ou subsidiário).

Para analisarmos tal polêmica, faz-se mister estudarmos o regime jurídico ao qual se submetem os notários e registradores que é extremamente peculiar, pois, como veremos, é difícil enquadrá-los perfeitamente numa categoria jurídica específica, quer seja servidor público, quer seja pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público (concessionários e permissionários). Portanto, o regime jurídico dos notários e registradores caracteriza-se numa categoria *sui*

¹ Nesta monografia, vamos nos referir aos notários e registradores também como titulares de serventias extrajudiciais não-oficializadas.

² O titular da serventia de registro civil de pessoas naturais deve mensalmente comunicar ao INSS os óbitos (nome e outros dados disponíveis do *de cujus*), por força do art.68 da Lei nº 8.212/91.

³ VENOZA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Responsabilidade Civil*. 3 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p. 181. Com efeito, os registros públicos de imóveis possibilitam o exercício ao direito de propriedade em relação ao bem imóvel, direito esse estampado na Constituição da República.

generis, razão pela qual dedicar-se-á um capítulo a esse assunto, sem esgotá-lo, apenas nos voltando aos pontos mais pertinentes ao tema desta monografia.

Também será necessário abordar, ainda que nos limites deste trabalho, a responsabilidade civil no ordenamento jurídico pátrio (mormente o tratamento dado pelo Novo Código Civil de 2002), bem como a responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro.

Ao fim, será tratada a responsabilidade civil do Estado e dos titulares de serviços notariais e de registro pelos danos provocados por estes no exercício de suas funções.

O tema aqui proposto suscita muitas controvérsias, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, tendo em vista as peculiaridades dos serviços notariais e de registro.

O entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal é que, por considerarem os notários e registradores agentes públicos e por conta do art. 37, § 6º, da Carta da República⁴, o Estado responde direta e objetivamente pelos danos ocasionados pelos notários e registradores em face de suas atividades e eles tão-somente pelo critério subjetivo em ação de regresso⁵.

A maior parte da doutrina perfilha o mesmo entendimento dado pela Suprema Corte⁶.

Veremos que o Constituinte de 1988, no seu art. 236⁷, deu uma nova concepção jurídica aos serviços notariais e de registro (particularmente no que diz

⁴ **Constituição da República de 1988 – art. 37, §6º** - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa

⁵ Ementa do RE 209.354-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 2-3-99, DJ de 16-4-99:

Tabelião. Titulares de Ofício de Justiça. Responsabilidade civil. Responsabilidade do Estado. CF, art. 37, § 6º. Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. **Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa.** (negritos nossos)

⁶ Rui Stoco, Walter Ceneviva, Sílvio de Salvo Venozza e outros.

⁷ **Constituição da República de 1988 - Art. 236** - Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º - Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

respeito ao caráter privado desses serviços), rompendo com o regime jurídico anterior ao qual estavam submetidos tais serviços.

A Lei nº 8.935/94, no seu art. 22⁸, indicou a responsabilidade objetiva dos titulares de serviços notariais e de registro pelos danos causados a terceiros em virtude de suas atividades.

Por sua vez, a Lei nº 9.492/97, em cujo art. 38⁹ determinou que os titulares de tabelionato de protesto de títulos (uma das espécies de notário) responderão pelo critério subjetivo.

Diante disso, já é possível constatar que a responsabilidade civil dos notários e registradores no ordenamento jurídico brasileiro é um assunto bastante complexo e polêmico.

Por essas razões, não temos a pretensão de esgotar o tema proposto, mas apenas propor algumas reflexões sobre ele, uma vez que a comunidade acadêmica não lhe tem dado a importância merecida (escassez de estudos sobre o regime jurídico dos notários e registradores)¹⁰, bem como sugerir uma solução distinta do entendimento majoritário, no sentido que, em regra, os titulares de serviços notariais e de registro devem responder direta e objetivamente pelos danos ocorridos em virtude de seu ofício e o Estado responde apenas de maneira subsidiária.

O tema em testilha se enquadra na seara do Direito Público (especificamente no do Direito Administrativo), porquanto os notários e registradores são agentes públicos, como se verá oportunamente. E, ademais, indubitavelmente prestam serviços públicos, matéria essa concernente ao Direito Administrativo.

Impende alertar que não será objeto deste trabalho análise da responsabilidade penal¹¹ e/ou a disciplinar¹² dos notários e registradores que

§ 3º - O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

⁸ **Lei nº 8.935/94 – art. 22** - Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que ele e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.

⁹ **Lei nº 9.492 - Art. 38** - Os Tabeliães de Protesto de Títulos são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou Escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

¹⁰ Cf. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade Civil do Estado Decorrente de Atos Notariais e de Registro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 15-16.

¹¹ Responsabilidade pelos crimes tipificados nos art. 312 a 327 do Código Penal (Dos crimes praticados por Funcionário Público contra a Administração em Geral), tendo em vista que para efeitos penais os notários e registradores são considerados funcionários públicos, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal exposto no RE nº 141.347/SP (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 10/04/1992), cuja excerto da ementa:

porventura possa surgir em relação ao exercício de suas funções. Esta monografia se restringe à responsabilidade civil quanto aos danos patrimoniais e/ou morais ocasionados pelos titulares das serventias extrajudiciais não-oficializadas (ou seja, não estatizadas)¹³ em decorrência de suas atividades.

De todo modo, o tema proposto nesta monografia é extremamente relevante para sociedade, e desafiador para os operadores do direito.

Após esses prolegômenos, iniciaremos com o tópico que nos proporcionará uma visão geral dos serviços notariais e de registro.

- I. Funcionário público para efeitos penais (CP, art.327): titulares e auxiliares de tabelionatos e ofícios de registro: caracterização não afetada pelo art. 236 da Constituição.

O art. 236 da Constituição - ao dispor que os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público -, não lhes afetou, mas antes lhes confirmou a publicidade da natureza, do qual resulta a consideração do seu pessoal como funcionários públicos, para efeitos penais, ainda que não para outros efeitos.(...).

¹² Surge a responsabilidade disciplinar quando os notários e registradores cometem as infrações previstas no art. 31, da Lei nº 8.935/94, *in verbis*:

Art. 31 - São infrações disciplinares que sujeitam os notários e os oficiais de registro às penalidades previstas nesta lei:

I - a inobservância das prescrições legais ou normativas;

II - a conduta atentatória às instituições notariais e de registro;

III - a cobrança indevida ou excessiva de emolumentos, ainda que sob a alegação de urgência;

IV - a violação do sigilo profissional;

V - o descumprimento de quaisquer dos deveres descritos no art. 30.

¹³ Faz-se tal observação, porque existem serventias que foram oficializadas (estatizadas) e, por isso, não se aplica a estas o novo regime jurídico dos notários e registradores imposto pelo art. 236 da Constituição, por expressa determinação contida no próprio Texto Maior - art. 32 da ADCT: "O disposto no art. 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público, respeitando-se o direito de seus servidores."

2 DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS

Inicialmente, deve-se anotar que o termo serviço (do latim *servitiu*) está relacionado com uma atividade de interesse do tomador, sem relação de subordinação pelo prestador.

O serviço notarial é uma atividade, autorizada por lei, no sentido de redigir, formalizar e autenticar, com fé pública, instrumentos jurídicos que consubstanciam atos jurídicos extrajudiciais no interesse dos requerentes. À guisa de exemplo de atividades notariais, citamos a autenticação de fotocópias de documentos, o reconhecimento de firma e a lavratura de escrituras e procurações públicas.

O serviço de registro consiste, em regra, no assentamento de títulos de interesse privado ou público, para garantir oponibilidade a terceiros, com publicidade que lhe é inerente, garantindo a segurança, autenticidade e a eficácia dos atos da vida civil a que se refiram. O registro público produz efeito **constitutivo** (sem o registro o direito não nasce), **comprobatório** (prova a veracidade e a existência) e **publicitário** (para dar conhecimento a todos, salvo raras exceções) dos atos jurídicos¹⁴. Como exemplo de atividades de registro público, temos a emissão da certidão de nascimento e o registro de hipotecas e penhoras sobre bens imóveis¹⁵.

As sedes em que se realizam os serviços de registro e/ou notarial passaram-se a denominar serviços¹⁶ (ou, ainda, serventias), para afastar do termo cartório pelo qual era tradicionalmente conhecido, tendo em vista o seu significado pejorativo assumido no linguajar popular. No entanto, tal termo ainda é amplamente utilizado pela legislação vigente¹⁷.

O titular da serventia extrajudicial não-oficializada é o responsável pelos serviços notariais e/ou registrais que lhe forem conferidos.

¹⁴ Cf. CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos Comentada*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 06.

¹⁵ **Lei nº 6.015/73- Art. 167** - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.
I - o registro: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

1) da instituição de bem de família;
2) das hipotecas legais, judiciais e convencionais;
[...]
5) das penhoras, arrestos e seqüestros de imóveis;
[...]

¹⁶ Cf. CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e registradores comentada*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 21.

¹⁷ Idem.

De acordo com o art. 5º da Lei nº 8.935/94¹⁸ - conhecida como Lei dos Cartórios ou, ainda, Lei dos Notários e Registradores (LNR)¹⁹ - os titulares de serviços notariais e de registro se dividem em tabeliães de notas, tabeliães de protestos e oficiais de registros. São dois tabeliães (notas e protesto), um tabelião e oficial (contratos marítimos) e quatro oficiais (imóveis, títulos e documentos, registro civil e distribuidores).

Os serviços notariais e de registro são remunerados por meio de emolumentos, que são pagos diretamente pelo usuário ao titular da serventia.

No fim deste tópico, é imperioso relatar que tais serviços caracterizam-se como serviços públicos²⁰, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal²¹, razão pela qual estão intimamente ligados aos postulados constitucionais²² e submetem-se ao regime jurídico-administrativo²³.

¹⁸ **Lei 8.935/94 - Art. 5º** - Os titulares de serviços notariais e de registro são os:

- I - tabeliães de notas;
- II - tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos;
- III - tabeliães de protesto de títulos;
- IV - oficiais de registro de imóveis;
- V - oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas;
- VI - oficiais de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas;
- VII - oficiais de registro de distribuição.

¹⁹ Denominação utilizada por Walter Ceneviva nas obras já citadas.

²⁰ “Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público- portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor de interesses definidos como públicos no sistema normativo”, cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p.633.

²¹ Como pode ser observado no trecho do voto do Rel. Min. Carlos Britto, na ADI 3.151/MT, julgada em 8 de junho de 2005: “(...) Certo é, contudo, que **a jurisprudência deste STF tem os serviços notariais e de registro como espécie de serviço público**. Atividade estatal, sim, porém da modalidade serviço público (...)” (negritos nossos).

Veja-se também o RE 209.354, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 865 MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 1709, Rel. Min. Maurício Correa; ADI 1378, Rel. Min. Celso de Mello e ADI 1778, Rel. Min. Nelson Jobim.

²² Cf. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 141.

²³ Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, op.cit., p. 633.

3 DA NOÇÃO CONCEPTUAL DE NOTÁRIO E OFICIAL DE REGISTRO

Tabelião vem do latim *tabellione*, que significa tábuas pequenas em que os atos eram escritos. Na Roma antiga, tabelião correspondia aquele que escrevia, passando depois a ter dignidade do notário.

Por sua vez, a expressão notário vem do latim *notariu* e significa aquele que anota, sendo que depois passou a indicar a pessoa com competência para recolher os testamentos. Posteriormente, essa expressão veio a designar o profissional habilitado para receber declarações referentes a negócios *inter vivos* ou disposições patrimoniais para valer após a morte, com fé pública.

Oficial é uma palavra que possui várias acepções. Já teve o significado relativo ao dever²⁴ e ainda já foi usada para se referir a servidor. Hodiernamente, qualifica a pessoa que detém a autoridade reconhecida pela lei, encarregada de um ofício ou serviço de interesse da coletividade.

No ordenamento jurídico pátrio vigente, tabelião e notário, bem como oficial de registro e registrador, são utilizados como sinônimos, conforme se constata na Lei dos Notários e Registradores. A respeito disso, Walter Ceneviva esclarece que:

o uso alternativo das expressões oficial de registro e registrador, notário e tabelião, não se destina a definir encarregados de diferentes serventias. A lei [Lei dos Notários e Registradores] admite a sua livre utilização para designar apenas os titulares do serviço.²⁵

A definição legal de notários e registradores está prevista no artigo 3º da LNR que diz que “são profissionais de direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”.

À luz da Constituição da República, os notários e registradores são prestadores de serviço público em caráter privado, por delegação do Poder Público.

Com fulcro nas noções acima expendidas, podemos conceituar os notários e registradores como profissionais de direito, dotados de fé pública, que prestam serviços públicos no sentido de garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

²⁴ Cf. CENEVIVA, Walter, op.cit., p. 42.

²⁵ Ibidem, p. 30.

4 DA IMPORTÂNCIA DAS ATIVIDADES DESEMPENHADAS PELOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES

Como visto anteriormente, os notários e os registradores conferem autenticidade e segurança aos atos jurídicos. Além disso, atuam como assessores e consultores jurídicos especializados e, na maioria das vezes, de forma gratuita. Vejamos.

Os notários normalmente são consultados na elaboração de contratos e sobre a incidência dos tributos na transferência de patrimônio, mais, especificamente, sobre as hipóteses de incidência do imposto sobre a transmissão de bens entre vivos - ITBI.

Os registradores civis orientam nas matérias relativas ao direito de família e sucessão (casamento, separação, adoção, inventários, etc...).

Os registradores de imóveis assessoram na matéria que envolva a transferência de bem imóvel, incorporação imobiliária, hipoteca, averbações, matrícula de imóveis e outros assuntos referentes à bem imóvel no âmbito jurídico.

Os registradores de títulos e documentos e das pessoas jurídicas são uma espécie de consultores da legislação aplicável à confecção de contratos particulares, contratos e estatutos sociais para constituição de sociedades simples²⁶ e associações.

Os tabeliães de protesto de títulos auxiliam na satisfação de créditos extrajudiciais, constituídos por intermédio de títulos executivos reconhecidos pela legislação de regência.

No exercício de suas funções, os notários e registradores têm conhecimento de informações íntimas e pessoais dos usuários, as quais são voluntariamente fornecidas, caracterizando-os como profissionais de confiança, a ponto de serem considerados conselheiros das partes²⁷.

Os notários e registradores, ao conferir fé pública aos atos, revestem as relações jurídicas de certeza e estabilidade que são necessárias à vida de uma sociedade civilizada.

²⁶ No caso de sociedade empresária, a competência é das juntas comerciais - órgão estatal.

²⁷ Cf. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op.cit., p. 28.

Ainda, tais profissionais desempenham um papel importante na política de fiscalização de recolhimento de tributos, visto que são responsáveis pelos tributos incidentes sobre os atos e negócios que intervierem na qualidade de notários e/ou registradores, por força do Código Tributário Nacional²⁸.

Por fim, vislumbra-se que, no exercício de suas competências, os notários e registradores são capazes de prevenir muitos litígios, colaborando com o poder judiciário e com o cidadão, uma vez que se não houvesse tal prevenção, haveria um aumento significativo na demanda pelo judiciário, o qual já está assoberbado de trabalho, o que dificultaria ainda mais o acesso à justiça e a tão almejada duração razoável do processo. Nessa sentido, Hercules Alexandre da Costa Benício assevera que:

Muito embora poucos conheçam as funções estatais delegadas aos titulares de serviços notariais e de registro, a gama de atribuições que compete aos cartórios extrajudiciais **é responsável pela prevenção de litígios** que, caso não fossem evitados, poderiam inviabilizar ainda mais o já problemático acesso à justiça. A função notarial e registral é, essencialmente, um mister de prudência, justamente por esse sentido cautelar que a rege. E não se pode negar que a forma autônoma e pacífica de solução dos conflitos é preferível à óptica heterônoma do litígio judicial.²⁹

(negritos nossos)

²⁸ **Código Tributário Nacional - Art. 134** - Nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis:

I - os pais, pelos tributos devidos por seus filhos menores;
 II - os tutores e curadores, pelos tributos devidos por seus tutelados ou curatelados;
 III - os administradores de bens de terceiros, pelos tributos devidos por estes;
 IV - o inventariante, pelos tributos devidos pelo espólio;
 V - o síndico e o comissário, pelos tributos devidos pela massa falida ou pelo concordatário;
 VI - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão do seu ofício;
 VII - os sócios, no caso de liquidação de sociedade de pessoas.
 Parágrafo único. O disposto neste artigo só se aplica, em matéria de penalidades, às de caráter moratório.

Código Tributário Nacional - Art. 135 - São pessoalmente responsáveis pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos:

I - as pessoas referidas no artigo anterior;
 II - os mandatários, prepostos e empregados;
 III - os diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado.

²⁹ BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op.cit., p. 27.

4.1 DO BREVE HISTÓRICO DAS ATIVIDADES NOTARIAIS E REGISTRAS NO BRASIL

4.1.1 Da evolução do notariado

Segundo Ovídio A. Baptista da Silva, até meados do século XIX, o notariado brasileiro era regido pelas Ordenações Filipinas³⁰. Nesse período, os notários atuavam de maneira independente e o regime dos tabelionatos brasileiros era de uma instituição privada, sendo que os tabelionatos eram concedidos por um monarca a quem era devido o pagamento de um tributo.

Após isso, com advento do Decreto de 2 de outubro de 1851, que dispôs sobre o regulamento geral das correições, os notários passaram a ser fiscalizados pelo Poder Judiciário, assumindo uma função de serviço auxiliar desse poder³¹.

Tal alteração constitui uma peculiaridade brasileira, distanciando do notariado dos países de língua espanhola na América Latina que se desenvolveu de forma independente, afastando também, nesse particular, até mesmo do regime jurídico notarial português que tanto nos influenciou, pois em Portugal o notariado está ligado ao Ministério da Justiça³².

Até o fim do século XIX, havia a possibilidade legal de venda do então denominado cartório, que era considerado um bem de propriedade do notário (ou seja, do titular da serventia).

Na primeira metade do século XX, o cartório passou a ser utilizado como presente que era dado a quem o detentor do poder quisesse beneficiar.

Pinto Ferreira resume em três períodos a evolução do notariado no direito luso-brasileiro³³.

No primeiro período, o titular de ofício de justiça era o proprietário, mas só poderia vender, renunciar e transpassar tal ofício com o consentimento do Rei. O tabelião recebia a serventia a título de doação de forma vitalícia, somente podendo ser afastado por decisão judicial³⁴.

³⁰ Cf. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op. cit., p. 43.

³¹ Idem.

³² Idem.

³³ Idem.

³⁴ Idem.

No segundo período, aboliu-se o direito à propriedade dos titulares das serventias³⁵.

O terceiro período foi marcado pela constitucionalização da vitaliciedade dos titulares das serventias mediante a Constituição de 1946³⁶.

A partir da Constituição da República de 1988, o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos.

4.1.2 Da evolução dos registros públicos

No Brasil Colônia, os principais atos da vida civil eram objeto de registro. Ocorre que existiam cartórios de registro civil apenas nas principais cidades. As pessoas das demais localidades foram registradas pelos membros da Igreja Católica, era o registro paroquial que era aceito com força probante pela ordem jurídica.

O casamento para os não católicos foi instituído em 1861. O decreto de 9.886, de 7 de março de 1888, implantou o registro para nascimento, casamento e óbitos³⁷.

Com o fim das sesmarias³⁸ e com o advento da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (conhecida como a Lei da Terra), que dispõe sobre as terras devolutas do Império, surgem os registradores imobiliários³⁹.

Os registros de títulos e documentos foram inicialmente previstos nas Ordenações Filipinas.

A Constituição de 1934 incorporou pela primeira vez, nas Constituições brasileiras, o termo registro público, ao fixar a competência da União para legislar sobre essa matéria⁴⁰. A partir daí, permitiu-se o casamento religioso com os mesmos efeitos do civil, desde que o rito não contrariasse a ordem pública e os bons costumes, e ainda dependeria da habilitação dos nubentes perante autoridade civil e registro no cartório competente. O registro era gratuito e obrigatório.

³⁵ Cf. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op. cit., p. 43.

³⁶ Idem.

³⁷ Idem.

³⁸ Terreno abandonado ou inculato que os reis de Portugal cediam aos novos povoadores, de acordo com o dicionário eletrônico HOUAISS da Língua Portuguesa 1.0.

³⁹ BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op. cit., p. 48

⁴⁰ Cf. MATA, Brenno Guimarães Alves da. *Registros Públicos nas Constituições do Brasil*. Disponível em: < http://www.notariado.org.br/art_inc.asp?art=artigos/bga02.htm >. Acesso em: 18 jul. 2007.

Feitas as considerações históricas, trataremos no próximo item sobre o regime jurídico dos notários e registradores, assunto esse de extrema relevância para o tema desta monografia.

5 DO REGIME JURÍDICO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES

5.1 DA DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

A Constituição de 1988 determina que as atividades notariais e de registro serão exercidas em caráter privado, por **delegação do Poder Público**.

Impende registrar que há discussão a respeito de qual Poder (Poder Judiciário ou Poder Executivo) caberia a outorga da delegação dos aludidos serviços, por conta da própria omissão do texto constitucional nesse aspecto, bem como pelo veto presidencial⁴¹ ao art. 2º da Lei dos Notários e dos Registradores que assim dispunha: “Os serviços notariais e de registro são exercidos, em caráter privado, por delegação do Poder Judiciário do Estado-Membro e do Distrito Federal”.

Entre aqueles que sustentam que não cabe ao Poder Judiciário a outorga da delegação, citamos Walter Ceneviva, que sustenta que:

As razões do veto examinaram de modo correto à impropriedade do texto aprovado. **O Poder Judiciário fiscaliza, mas não delega.** A Carta [Constituição da República de 1988], ao tomar expresso que a competência do Poder Judiciário é para fiscalização – não acrescentando qualquer outra, que, aliás, também é estranha aos demais dispositivos constitucionais – estabeleceu a fronteira para a intervenção da Magistratura nos serviços notariais e de registro, acrescida da verificação disciplinar que dela decorre.⁴²

(negritos nossos)

Com a *devida venia*, discordamos do ilustre mestre, pois se o Poder Judiciário possui competência para fiscalizar as atividades dos notários e registradores, realizar concurso para ingresso nessa atividade, designar substituto, declarar vacância da delegação, infere-se que tal Poder também possui a competência para a outorga da delegação dos serviços notariais e de registros. O Superior Tribunal de Justiça tem entendido da mesma forma, consoante se pode

⁴¹ Razões do veto: “O art. 236 da Constituição Federal explicita que os serviços notariais e de registros são atendidos em caráter privado, por delegação do poder público não fazendo remissão a qualquer dos poderes. De sua vez, o § 1º da mesma disposição constitucional explicita que a lei disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos seus notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos e definirá a fiscalização dos seus atos pelo Poder Judiciário, o que deixa implícito que a este Poder não cabe delegação, impondo-se o veto do dispositivo”, extraído da página da presidência da República Federativa do Brasil na *internet* - www.presidencia.gov.br, em 05 de julho de 2007. Esse veto não foi derrubado pelo Congresso Nacional.

⁴² CENEVIVA, Walter, *op.cit.*, p. 28.

constatar nos julgamentos do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (ROMS) nº 10.985/SP⁴³ e 10.526/SC⁴⁴.

Destarte, o Poder Judiciário do respectivo Estado-membro ou do Distrito Federal, conforme for a localização da serventia, possui competência para outorgar a delegação dos serviços notariais e de registro.

5.2 DA NATUREZA JURÍDICA DOS CARTÓRIOS

É entendimento majoritário (doutrina e jurisprudência) que os cartórios extrajudiciais não são dotados de personalidade jurídica⁴⁵.

Hercules Alexandre da Costa Benício define os cartórios (ou ofícios) como “unidades de serviços notariais ou registrais que, por concurso público, se atribuem à determinada pessoa, a fim de que esta titularizando o cartório, por delegação do Poder público, desempenhe suas atividades funcionais”⁴⁶.

Portanto, o titular da serventia extrajudicial responde pessoalmente pelos atos praticados no cartório, no tocante ao exercício de suas funções delegadas.

⁴³ Ementa do ROMS nº 10.985/SP (DJ 26/04/2004):

PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. TITULAR DE CARTÓRIO. PERDA DA SERVENTIA. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO PARA APLICAR A PENALIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.

- A prescrição quinquenal para a revisão do ato administrativo conta-se a partir da ciência pela Administração da ocorrência do ilícito, e não dos fatos.

- A Lei Federal nº 8.935/94, ao regulamentar o artigo 236, da CF/88, assegurou ao Poder Judiciário a competência para realizar e fiscalizar os concursos para provimento de cargos de notários e de registros, bem como para declarar a vacância de cargo e designar o substituto, atribuindo-lhe, de conseqüência lógica, a atribuição para realizar as delegações das serventias extrajudiciais.

- Recurso ordinário a que se nega provimento.

(destaques nossos)

⁴⁴ Ementa do ROMS nº 10.526/SC (DJ 26/05/2003):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVENTUÁRIO EXTRAJUDICIAL. DECISÃO QUE TORNOU SEM EFEITO O ATO DE EFETIVAÇÃO. COMPETÊNCIA. LEI Nº 8.953/94. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA.

- A Lei Federal nº 8.935, ao regulamentar o artigo 236, da CF/88, assegurou ao Poder Judiciário a competência para realizar e fiscalizar os concursos para provimento de cargos de notários e de registros, bem como para declarar a vacância de cargo e designar o substituto, atribuindo-lhe, de conseqüência lógica, a atribuição para realizar as delegações das serventias extrajudiciais.

- Declarada pelo Pretório Excelso, em sede de ação direta, a inconstitucionalidade do artigo 14, do ADCT, da Constituição do Estado de Santa Catarina, bem como suspensa a eficácia do artigo único, da Emenda Constitucional nº 10/96, dispositivos em que se fundam a pretensão deduzida no mandamus, perde vitalidade a alegação de que o ato do Presidente do Tribunal de Justiça Estadual, tornando sem efeito a efetivação de serventuário extrajudicial, teria violado direito líquido e certo.

- Recurso ordinário desprovido.

(destaques nossos)

⁴⁵ Cf. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op. cit., p. 77.

⁴⁶ Idem.

5.3 DO INGRESSO NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO

De acordo com o artigo 14 da Lei dos Notários e Registradores, a delegação para o exercício da atividade notarial e de registro dependerá de: (1) habilitação em concurso público de provas e títulos; (2) nacionalidade brasileira; (3) capacidade civil; (4) quitação com as obrigações eleitorais e militares; (5) diploma de bacharel em direito e (6) verificação de conduta condigna para o exercício da profissão.

Far-se-á breves comentários a respeito dos aludidos requisitos. Vamos a eles.

Após a Constituição de 1988, o ingresso na atividade notarial e de registro como titular da serventia somente se dará por meio de concurso público por expressa previsão constitucional, homenageando o princípio da igualdade, moralidade e outros estampados no Texto Maior.

O requisito da nacionalidade brasileira exige que o candidato seja brasileiro nato ou naturalizado, podendo até ser portador de dupla nacionalidade.

No tocante a exigência de diploma de bacharel, há uma exceção legal para aqueles que possuam 10(dez) anos de exercício em serviço notarial ou de registro⁴⁷.

Pensamos que tal exceção, além de ser um contra-senso, é inconstitucional, pelos motivos expostos abaixo.

Primeiro, porque a própria lei define que os notários e registradores são profissionais do direito.

Segundo, não se pode olvidar a relevância das atividades desempenhas por esses profissionais, tampouco a complexidade do mundo jurídico e nem as constantes alterações legislativas, o que exigirá do profissional conhecimento aprofundado dos institutos do Direito. Assim, não prospera a tese que a experiência de 10(dez) anos de exercício em serviço notarial ou de registro suprirá a falta de conhecimento jurídico.

⁴⁷ **Lei 8.935/94 - Art. 15** - Os concursos serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador.

§ 1º O concurso será aberto com a publicação de edital, dele constando os critérios de desempate.

§ 2º Ao concurso público poderão concorrer candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro.

(negritos nossos)

Por fim, o legislador ao eleger tal distinção feriu frontalmente o princípio da igualdade, tendo em vista que outros profissionais que atuem em áreas que necessitem de conhecimentos jurídicos e que não sejam bacharéis em direito não desfrutarão do mesmo privilégio.

Logo, por qualquer ângulo que se enfrente a questão, conclui-se que é imprescindível a formação específica em direito, portanto, é necessário que o notário ou registrador seja bacharel em direito. Todavia, não é preciso o prévio registro como advogado na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)⁴⁸.

Quanto aos demais requisitos, por não apresentarem maiores dificuldades, não teceremos considerações.

5.4 DAS INCOMPATIBILIDADES

A incompatibilidade constitui a inviabilidade do agente público em conciliar o exercício de direitos e deveres atribuídos legalmente a mais de uma função⁴⁹.

O titular da serventia extrajudicial está proibido de intermediar os seus serviços e exercer a advocacia ou qualquer cargo, emprego ou função públicos, ainda que em comissão⁵⁰. Importa ressaltar que mesmo que esteja suspenso por licença ou afastado sem vencimentos do cargo, emprego ou função públicos, estará proibido de concomitantemente exercer a função de notário ou registrador.

5.5 OS TITULARES DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS SÃO AGENTES PÚBLICOS

Hely Lopes Meirelles define agentes públicos como todas as pessoas físicas incumbidas, definitivamente ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Regra geral, esses agentes realizam as funções do órgão público por meio de cargos de que são titulares, mas podem excepcionalmente exercer tais funções sem cargo⁵¹.

⁴⁸ Cf. CENEVIVA, Walter, op. cit., p. 142.

⁴⁹ Ibidem, p. 185.

⁵⁰ **Lei 8.935/94 – art. 25** - “O exercício da atividade notarial e de registro é incompatível com o da advocacia, o da intermediação de seus serviços ou o de qualquer cargo, emprego ou função públicos, ainda que em comissão.”

⁵¹ Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21 ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 70.

O saudoso mestre classifica os agentes públicos em agentes políticos, administrativos (servidores públicos), honoríficos e agentes delegados. Nessa classificação, ele enquadra como agentes delegados os titulares das serventias extrajudiciais (notários ou registradores), concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, leiloeiros, tradutores e interpretes públicos⁵².

Ainda, o mesmo o autor define que os agentes delegados são:

particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante.⁵³

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello adota uma classificação diversa aos agentes públicos, classificando-os em agentes políticos, servidores estatais (servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado) e particulares em atuação colaboradora com o Poder Público, sendo que os titulares de serventia extrajudicial seriam estes últimos⁵⁴.

Os particulares em colaboração com a administração são pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal (exceto os recrutados para o serviço militar), mantendo a qualidade de particulares, mas que exercem a função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico⁵⁵.

Em que pese a diferença entre a classificação dos agentes públicos dada pelos eminentes administrativistas, o fato é que eles consideram os notários e registradores como agentes públicos. No mesmo sentido, podemos citar Romeu Felipe Bacellar Filho⁵⁶, Rui Stoco⁵⁷, Sílvio de Salvo Venozza⁵⁸ e Yussef Said Cahali⁵⁹.

Tal entendimento não é dominante apenas na doutrina, mas também de longa data no Supremo Tribunal Federal⁶⁰, conforme se denota no julgamento da

⁵² Cf. MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 75.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, op. cit., p. 231-234.

⁵⁵ Ibidem, p. 234.

⁵⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op.cit., p. 141.

⁵⁷ STOCO, Rui. *Responsabilidade Civil e sua Interpretação Jurisprudencial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997, p.214.

⁵⁸ VENOZA, Sílvio de Salvo, op. cit., p. 185.

⁵⁹ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 253-257.

⁶⁰ Na vigência da EC nº 1/69, o entendimento dominante no STF é que os notários e registradores eram considerados servidores públicos, que são uma das espécies de agente público. Vide ementa do RE 116.662/PR, transcrita na nota de rodapé 107.

Representação (Rp) nº 891/GB-Guanabara⁶¹ e do RE nº 178.236/RJ, especialmente no voto do ministro Celso de Mello⁶².

Ressalta-se que, embora haja consenso de que os notários e registradores sejam agentes públicos, há divergência no tocante a sua classificação, sendo para alguns, servidores públicos, para outros, agentes delegados (ou particulares em colaboração com a Administração). Tal diferença não é de importância meramente acadêmica ou teórica, pois pode influenciar na análise da responsabilidade civil desses profissionais.

Servidores públicos são aqueles que mantêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual “sob vínculo de dependência”⁶³.

Os notários e registradores atuam por sua própria conta e risco e “gozam de independência no exercício de suas atribuições”⁶⁴.

Logo, os notários e registradores não são servidores públicos. Nos julgados mais recentes, a Suprema Corte vem tendendo a mesma conclusão pelo que se pode observar no julgamento da ADI nº 2.602/MG⁶⁵.

⁶¹ Trecho da EMENTA da Rp 891/GB, Rel. Min. Djaci Falcão, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, julgamento em 13/06/1973 (DJ 23/11/1973):

1) ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 42 E SEU PAR. ÚNICO, DA LEI 2085-A, DE 05.09.72, DO ESTADO DA GUANABARA. **OS OFÍCIOS DE JUSTIÇA E DE NOTAS SÃO ÓRGÃOS DA FÉ PÚBLICA INSTITUIDOS PELO ESTADO. QUER NO FORO JUDICIAL, SEJA NO CHAMADO FORO EXTRA-JUDICIAL, DESEMPENHAM FUNÇÃO EMINENTEMENTE PÚBLICA. OS SEUS TITULARES SITUAM-SE COMO SERVIDORES PÚBLICOS.** [...] (destaques nossos)

⁶² Trecho do Voto do Ministro Celso de Mello no RE 178.236/RJ, Relator Min. Octávio Galloti (DJ 11/04/1997):(...) Os emolumentos, na realidade, representam modalidade de remuneração de serviços sociais estatais prestados **por agentes públicos (os Tabeliães e os oficiais registradores), no desempenho de delegação outorgada pelo Poder Público**, com fundamento no texto constitucional (art. 236). (destaques nossos)

⁶³ Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, op. cit., p. 232-233.

⁶⁴ **Lei nº 8.935/94 - Art. 28 - Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições**, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei. (sublinhados nossos)

⁶⁵ EMENTA da ADI nº 2.602/MG, julgada em 24 de novembro de 2005:
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO N. 055/2001 DO CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NOTÁRIOS E REGISTRADORES. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INAPLICABILIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/98. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE EM CARÁTER PRIVADO POR DELEGAÇÃO DO PODER PÚBLICO. INAPLICABILIDADE DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS SETENTA ANOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. O artigo 40, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/98, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios --- incluídas as autarquias e fundações.

2. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público --- serviço público não-privativo.

Diante disso, o que se pode afirmar com absoluta certeza é que os notários e registradores são agentes públicos.

5.5.1 Os titulares das serventias não são alcançados pela aposentadoria compulsória dos 70 anos

O Pretório Excelso, até pouco tempo atrás, entendia que a aposentadoria compulsória aos setenta anos se aplicava aos titulares das serventias extrajudiciais, por conta da redação do art. 40, § 1º, Inciso II, da Constituição (antes da EC nº 20/98)⁶⁶, em que se fazia referência somente a *servidor*.

Com advento da EC nº 20/98, o aludido dispositivo constitucional foi alterado e passou a se referir aos “servidores titulares de cargo efetivo”⁶⁷, o que levou o Supremo Tribunal Federal a mudar o seu posicionamento, no sentido de que, como os notários e registradores não são titulares de cargo público efetivo (mas exercem uma função pública), não se submetem à aposentadoria compulsória, como se verifica no mencionado ADI nº 2.602/MG⁶⁸, que se tornou um *leading case*.

3. Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado artigo 40 da CB/88 --- aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (destaques nossos)

⁶⁶**Constituição da República de 1988 - Art. 40 (antes da EC nº 20/98)**- O servidor será aposentado:

(...)

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço; (sublinhados nossos)

⁶⁷**Constituição da República de 1988 - Art. 40 (com a redação dada pela EC nº 20/98)** - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

(...)

(sublinhados nossos)

⁶⁸ Vide ementa na nota de rodapé nº 65.

5.6 DA REMUNERAÇÃO DOS TITULARES DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: EMOLUMENTOS

Os notários e registradores prestam serviços públicos, mas não são remunerados pelo Estado, mas, sim, pelos usuários desses serviços que lhes pagam diretamente valores que se denominam emolumentos.

Os emolumentos devem satisfazer todas as despesas da serventia (salários dos funcionários, material de escritório, energia elétrica, aluguel, encargos tributários e outras) e ainda deixar um saldo razoável ao titular em razão do exercício da função notarial ou de registro, uma vez que a delegação é em caráter privado.

Com efeito, a Lei nº 10.169/2000, que estabeleceu normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, determina que a lei estadual ou distrital que fixar o valor dos emolumentos deve levar em conta o custo e a adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados⁶⁹, bem como a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro⁷⁰.

A aludida lei também determinou que os valores dos emolumentos constarão em tabelas, que precisam ser afixadas em local visível nas serventias, a fim de que os usuários possam aferir se o valor cobrado está correto.

Há várias leis que estabelecem a redução e gratuidade de emolumentos cartorários, a título de exemplo, temos a Lei nº 9.534/97 que, nos seus artigos 1º, 3º e 5º, estabeleceu a gratuidade do registro civil de nascimento e de óbito, bem como da primeira certidão respectiva. Por oportuno, é bom que se registre que tais dispositivos legais foram recentemente considerados constitucionais pelo STF no julgamento da ADI nº 1.800/DF⁷¹.

⁶⁹ **Lei nº 10.169/2000 - Art. 1º** - Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei.

Parágrafo único. **O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.**(negritos nossos)

⁷⁰ **Lei nº 10.169/2000 - Art. 2º** - Para a fixação do valor dos emolumentos, a Lei dos Estados e do Distrito Federal levará em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro, atendidas ainda as seguintes regras:

I – os valores dos emolumentos constarão de tabelas e serão expressos em moeda corrente do País; [...](negritos nossos)

⁷¹ Cf. Noticiado no Informativo STF nº 471, de 11 a 15 de junho de 2007:

ADI e Gratuidade de Certidão – 1

O Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta ajuizada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG-BR, contra os artigos 1º, 3º e 5º

Tendo em vista que (1) a referida gratuidade poderia inviabilizar a prestação desse serviço público (pois, como vimos, existem despesas a serem suportadas pelos titulares das serventias) e (2) as atividades notariais e registrais são prestadas em caráter privado por determinação constitucional, o legislador infraconstitucional, nesse caso específico, previu que os Estados e o Distrito Federal estabeleceriam uma forma de compensação⁷².

Na maioria dos Estados, a forma de compensação escolhida foi uma espécie de “sobretaxa” que é paga pelos usuários de serviços notariais e de registro, exceto os registros civis gratuitos. Os usuários pagam, além dos emolumentos pelo serviço prestado, por “selos de fiscalização” que são colocados em todos os atos notariais e de registro. O valor arrecadado vai para um Fundo administrado pelas

da Lei 9.534/97, que prevêem a gratuidade do registro civil de nascimento, do assento de óbito, bem como da primeira certidão respectiva. Entendeu-se inexistir conflito da lei impugnada com a Constituição, a qual, em seu inciso LXXVI do art. 5º (“são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: a) o registro civil de nascimento; b) a certidão de óbito”), apenas estabelece o mínimo a ser observado pela lei, não impedindo que esta gratuidade seja estendida a outros cidadãos. Considerou-se, também, que os atos relativos ao nascimento e ao óbito são a base para o exercício da cidadania, sendo assegurada a gratuidade de todos os atos necessários ao seu exercício (CF, art. 5º, LXXVII). Aduziu-se, ainda, que os oficiais exercem um serviço público, prestado mediante delegação, não havendo direito constitucional à percepção de emolumentos por todos os atos praticados, mas apenas o recebimento, de forma integral, da totalidade dos emolumentos que tenham sido fixados.

ADI 1800/DF, rel. orig. Min. Nelson Jobim, rel. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, 11.6.2007.

ADI e Gratuidade de Certidão – 2

Em acréscimo a esses fundamentos do relator originário, o Min. Ricardo Lewandowski, em seu voto-vista, ressaltou que, não obstante o entendimento de se tratar de serviço público prestado por delegação, a intervenção estatal não poderia anular, por completo, o caráter privado (CF, art. 236) — cuja continuidade depende da manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro —, o que não vislumbrou no diploma legal em tela, quando examinado à luz de uma ponderação de valores constitucionais, especialmente sob o prisma da proporcionalidade. No ponto, salientando que o princípio da proporcionalidade apresenta duas facetas: a proibição de excesso e a proibição de proteção deficiente, concluiu que os dispositivos impugnados não incidem em nenhum deles. Afirmou que os notários e registradores exercem muitas outras atividades lucrativas e que a isenção de emolumentos neles prevista não romperia o equilíbrio econômico-financeiro das serventias extrajudiciais, de maneira a inviabilizar sua continuidade, **e que tais dispositivos legais buscam igualar ricos e pobres em dois momentos cruciais da vida, de maneira a permitir que todos, independentemente de sua condição ou sua situação patrimonial, nesse particular, possam exercer os direitos de cidadania exatamente nos termos do que dispõe o art. 5º, LXXVII, da CF.** O Min. Eros Grau fez ressalva quanto à questão do princípio da proporcionalidade. O Min. Sepúlveda Pertence reportou-se aos fundamentos que expendera no julgamento da cautelar. Vencido o Min. Marco Aurélio que, também mantendo o voto proferido quando do julgamento da cautelar, julgava parcialmente procedente o pleito, afastando a gratuidade linear. ADI 1800/DF, rel. orig. Min. Nelson Jobim, rel. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, 11.6.2007. (ADI-1800) (negritos nossos)

⁷² **Lei nº 10.169/2000- Art. 8º - Os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de sua competência, respeitado o prazo estabelecido no art. 9º desta Lei, estabelecerão forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados, conforme estabelecido em lei federal.**

Parágrafo único. O disposto no caput não poderá gerar ônus para o Poder Público. (destaques nossos)

respectivas Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados. Depois de deduzido os custos operacionais, é repassado aos oficiais de registro civil o valor referente ao ressarcimento pelos atos praticados gratuitamente.

É forçoso concluir que as leis vigentes e as futuras que prevejam a redução ou gratuidade de outros emolumentos cartorários, devam também prever uma forma de compensação pelos motivos supra expendidos.

É imperioso ressaltar que o Poder Público pode e deve em certos casos, com escopo de atingir os objetivos constitucionais e de respeitar os princípios constitucionais, especialmente o princípio da dignidade da pessoa humana, prever tal redução ou gratuidade. Contudo esse ônus (ou seja, os custos dos serviços prestados gratuitamente por força legal) não pode recair sobre os notários e registradores. Assim, acreditamos que constitui uma forma justa⁷³ a “socialização” desses custos, conforme foi utilizado na sistemática de “sobretaxa”.

Ademais, não se pode olvidar que os emolumentos são um direito subjetivo dos titulares de serventia⁷⁴.

5.6.1 Da natureza jurídica dos emolumentos

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento⁷⁵ que os emolumentos cartorários possuem natureza jurídica tributária, mais especificamente de taxas.

⁷³ Utilizado no sentido de estar de acordo com os Princípios Gerais do Direito, em especial com a equidade.

⁷⁴ **Lei nº 8.935/94 - Art. 28 - Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia** e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei. (negritos nossos)

⁷⁵ Trechos da Ementa da ADI-MC nº 1.378/ES (DJ 30/05/1997):
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) - DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO – MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS.

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrares possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina.[...] (destaques nossos)

Portanto, tais emolumentos devem respeitar os princípios constitucionais tributários, tais como, da legalidade, isonomia e anterioridade.

5.6.2 Da não submissão da remuneração dos notários e registradores ao teto do funcionalismo público

O artigo 37, inciso XI, da Carta da República de 1988⁷⁶, instituiu o denominado “teto do funcionalismo público”, pelo qual determina que aqueles que ocupam cargo, funções e empregos públicos, da Administração direta, autárquica e fundacional, bem como outros agentes públicos, não poderão receber a título de remuneração valores superiores ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A questão é saber se os notários e registradores se enquadram nesse mandamento constitucional. Pois bem.

Prima facie, levando em conta que tais profissionais exercem, sem dúvida, uma função pública, poder-se-ia inferir que se aplica o tal teto remuneratório a eles.

No entanto, não entendemos assim, pela simples razão de que a restrição orçamentária apenas se aplica para aqueles que recebem a sua remuneração dos cofres públicos. Nessa mesma linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal, nos julgamentos dos RE nº 86.100/RJ, 85.461/RJ, 86.599/RJ e 92.608/RJ, declarou a inconstitucionalidade do art. 42 da Lei 2.805-A/72 do Estado de Guanabara, que determinava o recolhimento do excesso de renda líquida em relação à remuneração do Ministro do STF.

⁷⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Portanto, como os notários e registradores são remunerados diretamente pelos usuários, não se aplica o referido teto a eles.

Depois de abordarmos o regime jurídico dos titulares dos serviços notariais e de registro, tratar-se-á adiante da responsabilidade civil no ordenamento jurídico pátrio.

6. DA RESPONSABILIDADE CIVIL

6.1 DAS NOÇÕES GERAIS

Em seu sentido etimológico, responsabilidade significa obrigação, encargo ou contraprestação. No sentido jurídico, *grosso modo*, responsabilidade civil designa o dever que alguém tem de reparar o dano (prejuízo) em razão da violação de um dever jurídico, violação essa que configura um ilícito (entendido, em sentido amplo, como a conduta humana contrária ao ordenamento jurídico).

A título de ilustração, sabe-se que todos devem respeitar a propriedade alheia, sendo que aquele que descumprir tal dever surgirá outro dever jurídico: a reparação do dano.

No Direito Pátrio, o dever de indenizar pelo cometimento de um ilícito encontra-se no *caput* do artigo 927 da Lei 10.406/02 (Novo Código Civil)⁷⁷.

Desde já, ressaltamos que somente se pode cogitar em responsabilidade civil, quando houver um dano. Tal entendimento é unânime na doutrina, de acordo com Ruy Stoco⁷⁸.

Quanto à culpa, que tradicionalmente é considerado elemento da responsabilidade civil, não se pode afirmar que sempre estará presente como se verá oportunamente.

6.2 DA FUNÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL

A idéia central da responsabilidade civil encontra-se no princípio multissecular *do neminem laedere* (a ninguém se deve lesar), uma das primeiras expressões do denominado “Direito Natural”⁷⁹. De forma que o anseio de obrigar o agente que causou o dano em repará-lo inspira-se no sentimento de justiça.

Além disso, a obrigação de reparar os danos causados aos outros está intimamente ligada à segurança jurídica que é imprescindível numa sociedade civilizada.

⁷⁷ **Lei nº 10.406/02 - Art. 927-** Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

⁷⁸ Cf STOCO, Ruy, op. cit., p. 53.

⁷⁹ Idem.

A reparação do dano procura restabelecer o equilíbrio jurídico-econômico entre agente e vítima⁸⁰ ou, em outras palavras, busca o retorno do prejudicado ao *status quo ante*.

6.3 DAS ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE

Como já vimos, a responsabilidade decorre de uma conduta que viola um dever jurídico, logo é possível dividi-la em espécies, levando em conta o elemento subjetivo dessa conduta e a origem desse dever. Com base nisso, classifica-se a responsabilidade em contratual e extracontratual, objetiva e subjetiva e outras que não interessam ao presente trabalho.

Em seguida, trataremos das espécies em questão.

6.3.1 Da responsabilidade contratual e extracontratual

O dever, passível de violação, pode ter como fonte uma relação jurídica obrigacional preexistente (por exemplo, um contrato) ou pode ser uma obrigação *ex lege*.

É com fulcro na aludida dicotomia que a doutrina divide a responsabilidade civil em contratual e extracontratual.

Se preexistente o vínculo obrigacional, em havendo o dever de indenizar por conta do inadimplemento, estamos diante da responsabilidade contratual ou ilícito contratual.

Quando o dever de indenizar surge em virtude de lesão a direito subjetivo, sem vínculo obrigacional preexistente, temos a responsabilidade extracontratual (também conhecida como aquiliana).

Quando a doutrina se refere apenas a responsabilidade civil, entende-se que se trata da responsabilidade extracontratual, como bem adverte Sílvio de Salvo Venosa⁸¹.

O insigne autor comenta outras relevantes características a respeito dessas modalidades de responsabilidade:

⁸⁰ Cf. CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 24-25.

⁸¹ VENOZA, Sílvio de Salvo, op. cit, p. 21.

A doutrina moderna, sob certos aspectos, aproxima as duas modalidades, pois a culpa vista de forma unitária é fundamento genérico da responsabilidade. Uma e outra fundam-se na culpa. Na culpa contratual, porém examinamos o inadimplemento como seu fundamento e os termos e limites da obrigação. Na culpa aquiliana, levamos em conta a conduta do agente e a culpa em sentido lato (...) ⁸²

6.3.2 Da responsabilidade subjetiva

De acordo com a teoria clássica, o principal pressuposto da responsabilidade civil subjetiva é a culpa. Nessa linha, já se defendeu a tese de que não é o dano que justifica o dever de indenizar, mas a culpa ou dolo da pessoa ⁸³.

Na responsabilidade subjetiva concebida nos moldes tradicionais, a recomposição do dano se deve ao desvalor subjetivo da conduta do agressor, a partir de um padrão de conduta de um homem médio (relacionado com a vetusta idéia do “bom pai de família”). Dessa forma, com base nessa doutrina, conclui-se que nem todo dano ocorrido em sociedade impõe o dever de indenizar.

A responsabilidade civil subjetiva é assim denominada, porque exige como um dos seus elementos a culpa. De forma que este elemento é caracterizador da responsabilidade subjetiva, mas, não, o principal, que reputamos ser o dano. Desse modo, afastamo-nos nessa perspectiva da concepção da teoria clássica.

A partir deste momento, é preciso voltar a nossa atenção ao conceito de ato ilícito no ordenamento jurídico pátrio vigente, porquanto é dele que efetivamente surge a responsabilidade.

O ato ilícito é definido no artigo 186 do Novo Código Civil, *in verbis*: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. O aludido dispositivo legal refere-se ao ato ilícito *stricto sensu* ⁸⁴.

Extrai-se do dispositivo legal em comento os pressupostos da responsabilidade subjetiva, quais sejam: (1) Conduta, (2) Culpa *lato sensu*, (3) Nexo Causal e (4) Dano.

⁸² VENOZA, Sílvio de Salvo, *op. cit.*, p. 21.

⁸³ Atualmente, essa tese está ultrapassada, consoante CAVALIERI FILHO, Sergio, *op. cit.*, p. 25.

⁸⁴ Cf. DIREITO, Carlos Alberto Menezes; CAVALIERI FILHO, Sergio. *Comentários ao Novo Código Civil – Da Responsabilidade Civil. Das Preferências e Privilégios Creditórios*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004, p. 60.

Pela importância desses pressupostos, abordá-lo-emos abaixo, em tópicos específicos.

6.3.2.1 Da conduta

A conduta é gênero de que são espécies a ação e a omissão. O elemento nuclear do ato ilícito é a conduta humana voluntária que, praticada com culpa e cause dano a terceiro, enseja a obrigação de repará-lo.

A ação é um movimento corpóreo comissivo, um comportamento positivo. Por outro lado, a omissão caracteriza-se pela inatividade, abstenção de uma coisa devida.

A omissão é relevante juridicamente, quando o omissor tem o dever jurídico de agir, de praticar um ato para impedir o resultado. Esse dever que pode advir da lei, do negócio jurídico ou de uma conduta anterior do próprio omissor, que criou o risco da ocorrência do resultado, assim sendo deve agir para impedi-lo. Carlos Alberto Menezes de Direito e Sérgio Cavalieri Filho sustentam que:

Só pode ser responsabilizado por omissão quem tiver o jurídico de agir, vale dizer, estiver numa situação jurídica que o obrigue a impedir o resultado. Se assim não fosse, toda e qualquer omissão seria relevante e, conseqüentemente, todos teriam contas a prestar à Justiça.⁸⁵

6.3.2.2 Da culpa *lato sensu*

Apesar do artigo 186 do NCC fazer menção tão-somente a negligência e a imprudência, por interpretação sistemática, entende-se que abrange também a imperícia e dolo, ou seja, a culpa *lato sensu*.

Carlos Alberto Menezes de Direito e Sérgio Cavalieri Filho definem culpa *stricto sensu* (negligência, imprudência e imperícia), como “Conduta voluntária contrária ao dever de cuidado imposto pelo Direito, com a produção de um evento danoso involuntário, porém previsto ou previsível”⁸⁶.

Dessa definição extraímos os seguintes elementos para a culpa *stricto sensu*: (1) a conduta voluntária com resultado involuntário, (2) previsão ou previsibilidade e (3) falta de cuidado, cautela, diligência ou atenção.

⁸⁵ Cf. DIREITO, Carlos Alberto Menezes; CAVALIERI FILHO, Sergio, op. cit., p. 63.

⁸⁶ Ibidem, p. 69.

Destaca-se que o elemento essencial da culpa *stricto sensu* é a falta de diligência.

Sem maiores digressões, podemos sinteticamente definir dolo como a conduta em que o agente pretende o resultado e a conduta, ou seja, o agente quer violar o direito e causar o dano.

Se quando há culpa em sentido estrito, em que a vontade não vai além da ação ou omissão, exige-se a reparação do dano, com mais razão o agente que age com dolo ser obrigado a repará-lo.

Infere-se, assim, que para a responsabilidade subjetiva a conduta culposa *lato sensu* do agente é pressuposto da obrigação de indenizar/reparar o dano causado a outrem.

6.3.2.3 Do nexu causal

Não basta que agente tenha procedido contra ordenamento jurídico e que haja o dano, é preciso que exista uma relação entre a conduta do agente e o dano para que nasça o dever de indenizar.

O conceito de nexu causal (nexu etiológico ou relação de causalidade) não é jurídico, deriva das leis naturais. Em suma, é o vínculo, liame ou relação de causa e efeito existente entre a conduta do agente e o dano.

Sérgio Cavalieri Filho assevera que a relação causal:

estabelece o vínculo entre um determinado comportamento e um evento, permitindo concluir com base nas leis naturais, se a ação ou omissão do agente foi ou não a causa do dano. Determina se o resultado surge como conseqüência natural da voluntária conduta do agente.⁸⁷

Na maioria dos casos, não é tarefa fácil a determinação do nexu causal, especialmente quando ocorre a “causalidade múltipla” que é uma cadeia de condições (várias circunstâncias concorrendo para o dano), sendo necessário determinar qual delas é realmente a causa do resultado⁸⁸.

Por isso, surgiram muitas teorias que visaram solucionar tais dificuldades, citamos pela importância duas: (1) Teoria da equivalência dos antecedentes e (2) Teoria da causalidade adequada.

⁸⁷ CAVALIERI FILHO, Sergio, op. cit., p. 49.

⁸⁸ Cf. STOCO, Ruy, op. cit., p. 63.

A primeira leva em conta todas as circunstâncias que contribuem para ocorrência do dano e, *ipso facto*, devem ser consideradas como equivalentes. Essa teoria é adotada pelo Código Penal Brasileiro⁸⁹. Ela é muito criticada pela doutrina e jurisprudência, uma vez que pode conduzir a uma exasperação da causalidade e uma regressão infinita do nexos causal (por exemplo, num acidente automobilístico, seria responsável pela indenização o agente, o vendedor e o fabricante do carro).

De outro lado, a Teoria da causalidade adequada propõe que, ao analisar o conjunto de causas, deve-se afastar as causas inadequadas, aquelas consideradas não aptas a produzir o dano. Em suma, restringe-se a um juízo de probabilidade.

O nexos causal pode ser excluído pelo (1) Caso fortuito, (2) Força maior, (3) Culpa exclusiva da vítima e (4) Culpa exclusiva de terceiros. Também são conhecidas como excludentes de causalidade.

A doutrina não é pacífica na distinção entre caso fortuito e força maior. No entanto, neste trabalho, adotaremos que caso fortuito é “evento timbrado pela imprevisibilidade”⁹⁰ e que força maior é “evento marcado pela irresistibilidade”⁹¹.

Dessa forma, com base nessas sintéticas distinções, pode-se exemplificar como força maior a tempestade, o raio e a inundação; como caso fortuito o rompimento de um cabo do freio de um automóvel, apesar de ter sido realizadas as manutenções e/ou verificações previstas pelo fabricante.

6.3.2.4 Do dano

Como já dito e repetido alhures, consideramos que o dano é elemento fundamental da responsabilidade civil.

Por seu turno, Ruy Stoco diz que dano é “o elemento objetivo do dever de indenizar, pois se não houver um prejuízo a conduta antijurídica não gera obrigação de indenizar”⁹².

Antes mesmo de haver previsão legal expressa de que a responsabilidade civil abrangia também o dano moral, a jurisprudência dominante entendia que era cabível a sua reparação.

⁸⁹ **Código Penal – Art.13-** O resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa. Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido

⁹⁰ Cf. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. op. cit., p. 209.

⁹¹ Idem.

⁹² STOCO, Ruy, op. cit., p. 63.

Atualmente, com a previsão expressa contida no artigo 186 do NCC já transcrito anteriormente, não resta dúvida que, além do dano patrimonial, o moral também deve ser reparado.

Destarte, na ação de indenização decorrente de ato ilícito, o autor pretende a reparação de dano patrimonial e/ou moral.

Importa frisar que a vítima não pode almejar a obtenção de uma vantagem. Assim, a fim de que ação de indenização não se constitua em um instrumento de enriquecimento injusto, o legislador estabeleceu que o valor a ser indenizado abrange os danos emergentes e os lucros cessantes, salvo exceções legais⁹³.

O dano emergente (dano positivo) é a diminuição patrimonial sofrida pela vítima.

O lucro cessante é o que vítima deixou de ganhar/lucrar. Exemplo clássico é a destruição (por ato ilícito) do veículo de um taxista, que deixará de trabalhar (ou seja, de lucrar) enquanto não for reparado o dano.

6.3.3 Da responsabilidade objetiva

O conceito clássico da culpa que se fundamentava no elemento psicológico e na imputabilidade moral do agente cedeu espaço para as noções e aplicações da culpa objetivada, a fim de eliminar o elemento subjetivo (*culpa lato sensu*) da responsabilidade.

O progresso trouxe muitas situações que causavam danos, os quais precisavam ser reparados. Contudo, o critério da responsabilidade fundada na culpa não resolvia a maioria desses casos.

Portanto, era imprescindível um novo fundamento à responsabilidade que se afastasse do elemento moral e psicológico, objetivando exclusivamente a reparação do dano. Daí é que surge a responsabilidade objetiva (ou seja, independente de culpa do agente), que também foi adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro em certas situações.

⁹³ **Novo Código Civil - Art. 402-** Salvo as exceções expressamente previstas em lei, as perdas e danos devidas ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar.

Em síntese, a responsabilidade objetiva se ocupa das situações em que a comprovação da culpa inviabilizaria a indenização para a parte presumivelmente mais vulnerável⁹⁴.

Desse modo, na responsabilidade objetiva, para que haja o dever de indenizar, basta comprovar o dano e o nexo causal, dispensando-se a prova da culpa do agente.

Calha, ainda, consignar que o Novo Código Civil, no seu parágrafo único do artigo 927⁹⁵, estabeleceu a responsabilidade objetiva nos casos previstos em lei ou pelo risco inerente à atividade.

6.3.3.1 Da teoria do risco como fundamento da responsabilidade objetiva e das modalidades de riscos

No final do século XIX, na busca de um fundamento para responsabilidade objetiva, os juristas, principalmente na França, conceberam a teoria do risco. O risco é a probabilidade/perigo de dano. Impõe, assim, dizer que quem exerce uma atividade perigosa deve assumir os riscos e indenizar os eventuais danos causados por ela, independentemente de culpa.

Em torno da idéia central da teoria do risco, surgiram várias modalidades (ou subespécies) do risco, tais como teoria do risco-proveito, do risco profissional, do risco excepcional, do risco criado e do risco integral. Abordaremos abaixo de maneira superficial cada uma dessas teorias. Vamos a isso.

Na teoria do risco-proveito, aquele que tira proveito da atividade danosa é responsável pela reparação. É o princípio *ubi emolumentum, ibi onus* (onde está o ganho, aí reside o encargo).

A teoria do risco profissional é baseada na idéia de que o dever de indenizar surge quando o fato prejudicial é inerente à atividade do lesado. Surgiu essa teoria para responsabilizar o empregador pelos acidentes trabalhistas, uma vez que pela desigualdade entre empregado e empregador, levava quase sempre a vitória deste.

⁹⁴ Cf. CENEVIVA, Walter, op.cit., p. 13.

⁹⁵ **Lei 10.406/02 - Art. 927-** Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá **obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.**
(negritos nossos)

Pela teoria do risco excepcional, o dever de reparação ocorre quando o dano é consequência de uma atividade potencialmente causadora de prejuízo, por exemplo, a exploração de energia nuclear.

No tocante a teoria do risco criado, Caio Mário da Silva Pereira a sintetiza: “aquele que, em razão de sua atividade ou profissão, cria um perigo, está sujeito à reparação do dano que causar, salvo prova de haver adotado todas medidas idôneas a evitá-lo”⁹⁶. A teoria do risco criado importa ampliação do conceito do risco-proveito. Aumenta os encargos do agente, porém é mais eqüitativa para a vítima, que não precisa provar o dano que resultou de uma vantagem obtida pelo agente.

Sérgio Cavalieri Filho afirma que a teoria do risco integral “é uma modalidade extremada da doutrina do risco destinada a justificar o dever de indenizar até nos casos de inexistência do nexo causal”⁹⁷.

6.4 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

6.4.1 Do conceito

Yussef Said Cahali entende a responsabilidade civil do Estado “como sendo a obrigação legal, que lhe é imposta, de ressarcir os danos causados a terceiros por suas atividades”⁹⁸.

Romeu Felipe Bacellar Filho conceitua tal instituto como “a obrigação de reparar os danos causados a bens juridicamente tutelados em decorrência de ações ou omissões, lícitas ou ilícitas, de seus agentes que atuem, nessa qualidade”⁹⁹.

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que a responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado é:

a obrigação que lhe incube de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.¹⁰⁰

⁹⁶ PEREIRA, Caio Mário da Silva apud CAVALIERI FILHO, Sergio, op. cit., p. 145.

⁹⁷ CAVALIERI FILHO, Sergio, op. cit., p. 145.

⁹⁸ CAHALI, Yussef Said, op. cit., p. 13.

⁹⁹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op. cit., p. 198.

¹⁰⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, op. cit., p. 917.

Percebe-se que as definições dadas pelos ilustres autores não se contradizem, pelo contrário se complementam, e delas podemos extrair a idéia central da responsabilidade civil que é a reparação dos danos causados pelo Estado por atos comissivos ou omissivos no exercício de suas funções.

6.4.2 Da sinopse histórica

No curso histórico, a responsabilidade do Estado passou por uma completa negação dessa possibilidade - o princípio de que o rei não erra (*the king can do no wrong*) - até a responsabilidade objetiva, verificada atualmente na maioria dos ordenamentos jurídicos, em especial no direito pátrio vigente.

Da inadmissão das falhas do poder público em suas ações, passou-se à aceitação da responsabilidade pecuniária do funcionário público, no limite de seus recursos, sem qualquer tipo de solidariedade ou concorrência por parte do Estado.

Em seguida, com o advento dos Estados liberais e a consagração da tripartição dos poderes, a doutrina inclinou-se a uma aceitação pela sua responsabilidade, restrita aos atos de gestão, aqueles em que o Estado atuasse como qualquer particular na gestão de seus negócios, excluindo a responsabilidade pelos atos de império, quando estivesse no exercício do poder soberano que lhe é conferido. Posteriormente, firmou-se a constituição do Estado como pessoa jurídica de direito público, e assim a admissão de sua responsabilização por atos de funcionários que agissem dentro de suas funções e que eventualmente causassem danos a particulares.

Paul Duez sintetiza a evolução da responsabilidade civil do Estado da seguinte maneira:

(a) numa primeira fase, a questão inexistia; a irresponsabilidade aparece como axioma, e a existência de uma responsabilidade pecuniária da Administração é considerada como entrave perigoso à execução dos seus serviços; na ordem patrimonial, os administrados têm à sua disposição apenas uma ação de responsabilidade civil contra o funcionário; (b) Numa segunda fase, a questão se põe parcialmente no plano civilístico: para a dedução da responsabilidade pecuniária do Poder Público, faz-se apelo às teorias do Código Civil, relativas aos atos dos prepostos e mandatários; (c) numa terceira fase, a questão se desabrocha e desenvolve no plano próprio do direito público; concepção original, desapegada do direito civil, forma-se progressivamente no quadro jurídico da *faute* e do risco administrativo.¹⁰¹

¹⁰¹ DUEZ, Paul apud CAHALI, Yussef Said. op. cit., p.19 – 20.

Yussef Said Cahali admite que, em linhas gerais, a aludida síntese reflete bem a evolução da responsabilidade civil¹⁰².

6.4.3. Da evolução histórica no Brasil

Yussef Said Cahali aduz que a responsabilidade civil do Estado nunca foi posta em dúvida no direito brasileiro¹⁰³. No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma categoricamente que “no Brasil jamais foi aceita a tese da irresponsabilidade do Estado”¹⁰⁴.

Apesar de omissa em relação à responsabilidade do Estado, a Constituição de 1891, em seu art. 82, assentava a responsabilidade dos funcionários pelos abusos e omissões ocorridas no exercício de seus cargos, bem como pela indulgência, ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalterno, seguindo orientação já presente na Constituição Imperial de 1824.

Estabeleceu o Código Civil de 1916, em seu art. 15, que:

as pessoas jurídicas de direito público são, civilmente, responsáveis por atos de seus representantes, que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito, ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.

A Constituição de 1934, em seu art. 171, dispunha que:

Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

A Constituição de 1946, em seu art. 171, estabeleceu que:

As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

Pela primeira vez, a Constituição de 1946 adotou expressamente o princípio da responsabilidade objetiva do Estado.

Da mesma forma, a Constituição de 1967, estatuiu de maneira mais incisiva que:

¹⁰² Cf. CAHALI, Yussef Said, op. cit., p. 20.

¹⁰³ Ibidem, p 30.

¹⁰⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, op. cit., p. 949.

Art. 105. As pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que es seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.

Parágrafo único - Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.

A Constituição de 1988, no art. 37, §6º, dispõe que:

as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Destarte, no direito pátrio vigente, cabe às pessoas jurídicas de direito público e às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos reparar os danos causados a terceiros em decorrência da atuação de seus agentes, independentemente de culpa *lato sensu*¹⁰⁵. Ou seja, tais entes respondem objetivamente pelos atos de seus agentes. Porém, a responsabilidade do agente é subjetiva, necessitando da comprovação da culpa em sentido amplo. O Estado repara o dano e, posteriormente, deve averiguar em procedimento próprio a eventual responsabilidade funcional. Em havendo dolo ou culpa em sentido estrito do agente, o Estado poderá em ação de regresso recuperar o dispêndio com a reparação do dano.

6.4.4 Da responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro

A Carta da República adotou a teoria da responsabilidade civil objetiva do Estado. Tal entendimento é amplamente dominante no direito brasileiro, contudo não há consenso em qual teoria serviu-lhe de fundamento¹⁰⁶.

Passemos, assim, a abordagem do fundamento da responsabilidade objetiva, ainda que breve, mas necessária.

¹⁰⁵ Importante frisar que estamos adotando o entendimento majoritário do STF no sentido de que a responsabilidade é objetiva em relação aos atos comissivos e subjetiva quanto aos atos omissivos.

¹⁰⁶ Cf. CAHALI, Yussef Said, op. cit., p. 32.

6.4.4.1 Do fundamento da responsabilidade objetiva do Estado e do nexo causal

A rigor, para a responsabilidade objetiva, bastava à demonstração do nexo causal entre o dano e a atividade do Estado.

Percebeu-se, desde logo, que não seria razoável admitir tal responsabilidade nessa amplitude.

Donde surgiram várias teorias com o fito de fundamentar o sistema da responsabilidade objetiva adotado pelo direito brasileiro, visando atenuar as conseqüências da teoria objetiva levado a seus extremos¹⁰⁷. Assim sendo, precisamos tratar das principais teorias que visam fundamentar a responsabilidade objetiva do Estado, quais sejam: (1) teoria do risco integral, (2) teoria da culpa administrativa, (3) teoria do acidente administrativo e (4) teoria do risco administrativo.

A primeira teoria se fundamenta no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais. Desse modo, se o administrado sofrer um prejuízo em razão da atividade (regular ou irregular) do Estado, a indenização lhe é devida, mesmo nos casos de força maior, caso fortuito, culpa exclusiva da vítima e fato de terceiros¹⁰⁸.

A teoria da culpa administrativa é caracterizada pela necessidade de comprovação de culpa por parte do órgão e dos prepostos da Administração. Assemelha-se a responsabilidade subjetiva do direito civil.

A teoria do acidente administrativo visa conciliar as duas teorias já mencionadas, tendo também como princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais, mas não indenizando todos os danos causados pelo Estado, pois deve haver culpa no sentido impessoal do serviço público.

A teoria do risco administrativo¹⁰⁹, conquanto não necessite da comprovação da culpa do agente, permite o Estado afastar a sua responsabilidade

¹⁰⁷ Cf. CAHALI, Yussef Said, *op. cit.*, p. 33.

¹⁰⁸ Cf. CAVALIERI FILHO, Sérgio, *op. cit.*, p. 145-146.

¹⁰⁹ Há autores que sustentam que não há distinção entre risco administrativo e o risco integral, sendo expressões sinônimas. Para Hely Lopes Meirelles, *op. cit.*, p. 562, elas são distintas, porque, para ele, a teoria do risco integral conduz a idéia de que a Administração fica obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiro, mesmo que resultante de culpa ou dolo da vítima. E, segundo autor, o risco administrativo admite as causas excludentes de responsabilidade. No mesmo sentido, Sérgio Cavaliéri Filho, *op. cit.*, 162. Em sentido contrário, Yussef Said Cahali, *op. cit.*, p. 33, não concorda com a distinção proposta por Hely, argumentado que “a distinção entre risco administrativo e risco integral não é ali estabelecida em função de uma distinção conceitual ou ontológica entre as duas modalidades pretendidas de risco, mas, simplesmente em função das

nos casos de exclusão donexo causal (força maior, caso fortuito, fato exclusivo da vítima ou de terceiro)¹¹⁰. Portanto, o Estado é responsável pelos riscos da sua atividade administrativa.

A respeito de qual teoria foi adotada pelo ordenamento pátrio vigente, Romeu Felipe Bacellar Filho leciona que:

Diante do ordenamento jurídico atual, adota-se, na grande maioria dos casos, a teoria do risco administrativo, a qual é aplicável, quando se reconhece, por antecipação, os riscos que a atividade pode representar. De outro lado, pode ser aplicada a teoria do acidente administrativo que se fundamenta no dever de eficiência, não se alinhando com o mau funcionamento da máquina administrativa, notadamente, quando não for possível individualizar o agente causador do dano.¹¹¹

Sérgio Cavalieri Filho¹¹² e Hely Lopes Meirelles¹¹³ entendem que a teoria do risco administrativo foi acolhida pelo direito pátrio como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado. Por outro lado, Mário Masagão e Octávio de Barros sustentam que tal fundamento se encontra na teoria do risco integral¹¹⁴.

Embora a doutrina não seja pacífica em relação ao fundamento da responsabilidade objetiva do Estado, o fato é que, qualquer que seja o fundamento dessa responsabilidade, a sua exclusão ou atenuação se faz no âmbito da causalidade, consoante nos ensina Yussef Said Cahali:

É que, deslocada a questão para o plano da *causalidade*, qualquer que seja a qualificação que se pretenda atribuir ao risco como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado – risco integral, risco administrativo, risco-proveito -, aos tribunais se permite a exclusão ou atenuação daquela responsabilidade quando fatores outros, voluntários ou não, *tiverem prevalecido na causação do dano*, provocando o rompimento do nexode causalidade, ou apenas concorrendo como causa na verificação do *dano injusto*.

(...)

Essa forma de “mitigação” da responsabilidade objetiva do Estado, *deslocada para o âmbito da causalidade*, se nos afigura suficiente e mais técnica, sem que seja necessário recorrer ao artificialismo da distinção entre risco integral e risco administrativo, não claramente estabelecida em termos conceituais, e permite até mesmo no âmbito pretendido “risco integral” o exame das causas excludentes ou concorrentes na verificação do dano

conseqüências irrogadas a uma ou outra modalidade: o risco administrativo é qualificado pelo seu efeito de permitir a contraprova de excludente de responsabilidade, efeito que se pretende seria inadmissível se qualificado como risco integral, sem que nada seja enunciado quanto à base ou natureza da distinção”.

¹¹⁰ Cf. CAVALIERI FILHO, Sergio, op.cit, p. 162.

¹¹¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op. cit., p. 204..

¹¹² Cf. CAVALIERI FILHO, Sergio, op. cit., p. 166.

¹¹³ Cf. MEIRELLES, Hely Lopes, op.cit., 562.

¹¹⁴ Idem.

(...)

Será, portanto, no exame das *causas do dano injusto* que se determinam os casos de exclusão ou atenuação da responsabilidade pública, excluída ou atenuada esta responsabilidade em função da ausência do nexo causalidade ou da causalidade concorrente na verificação do dano injusto indenizável.¹¹⁵

(grifos no original)

Portanto, a reparação do dano subordina-se à demonstração do nexo causal, entre o dano e a atividade do Estado, observadas as causas atenuantes ou excludentes.

Posto isso, analisar-se-á outros fatores que influenciam na responsabilização civil do Estado e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.

6.4.4.2. Do dano indenizável

Adverte-se que não é qualquer dano relacionado com atividade do Estado que gera o dever de reparação. O dano passível de ressarcimento é aquele que se caracteriza anormal, especial e ofensivo a um bem, interesse ou direito legitimamente protegido¹¹⁶.

Além dos danos patrimoniais ou materiais, cabe também indenização dos danos morais, com espeque no art. 5º, inciso X, da Carta Magna¹¹⁷.

Cumprido asseverar que se o bem, interesse ou direito não forem legítimos sob a ótica do ordenamento jurídico, estes não serão passíveis de ressarcimento, ainda que ocorram prejuízos ao titular por ação ou omissão do Estado. A título de exemplo, cita-se a hipótese de mercadorias contrabandeadas que são destruídas em um incêndio causado pela ineficiência de um bombeiro (agente público). Nesse caso, não caberá nenhuma indenização pelo Estado¹¹⁸.

¹¹⁵ Cf. CAHALI, Yussef Said. op. cit., p. 41.

¹¹⁶ Cf. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op. cit., p. 205.

¹¹⁷ **Constituição da República - Art. 5º**- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, **assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação**; (negritos nossos)

¹¹⁸ Cf. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op. cit., p. 205.

6.4.4.3. Da qualidade de agente público na prática do ato causador do dano

A Constituição determinou que as pessoas jurídicas de direito público (Estado) e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público respondem objetivamente pelos atos de seus agentes que atuando nessa qualidade provoquem danos a terceiros.

A expressão “agente” deve ser entendida como agentes públicos, que, como vimos, abrange agentes políticos, administrativos (servidores públicos), honoríficos e agentes delegados¹¹⁹.

Deve-se frisar que esses agentes devem estar no exercício de suas funções, no uso das prerrogativas do cargo, emprego ou função. Se não, mesmo que causem danos a terceiros, mas sem relação com as suas funções, tais danos somente poderão se ressarcidos, na forma prevista no Código Civil Brasileiro vigente, em regra, na modalidade da responsabilidade subjetiva.

As pessoas jurídicas de direito privado, ao prestarem serviços públicos que lhe foram delegados pelo Estado, agem em nome dele, mas por sua conta e risco, portanto, devem responder objetivamente pelos atos de seus agentes. Todavia, no caso de insolvência das aludidas pessoas jurídicas, o Estado responderá subsidiariamente, visto que a atividade delegada é de sua competência originária¹²⁰.

É relevante anotar que o Texto Magno faz referência apenas às pessoas jurídicas (de direito público ou privado), sem menção as pessoas físicas. Mais adiante, será analisada pormenorizadamente a responsabilidade dos notários e registradores (pessoas físicas) pelos danos causados por estes no exercício de suas funções.

¹¹⁹ Adotando a classificação dada por Hely Lopes Meirelles. Vide item 5.5.

¹²⁰ Cf. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op. cit., p. 207. Esse assunto será abordado com maiores detalhes no item 6.5.4 - Da responsabilidade subsidiária do estado pelos danos causados pelos notários e registradores.

6.4.4.4 Das excludentes e atenuantes da responsabilidade objetiva

Embora a responsabilidade do Estado seja objetiva, pode e deve o Estado alegar excludentes no sentido de eximir-se ou atenuar a sua responsabilidade pelos danos causados pelos seus agentes.

Quando houver comprovação da culpa ou dolo da vítima, o Estado poder-se-á eximir ou atenuar a sua responsabilidade, no que diz respeito à indenização.

Além disso, pode ser aduzido como defesa o ato ou fato de terceiro, a presença de caso fortuito ou força maior, bem como a ausência denexo causal¹²¹.

6.5 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES

Ao abordar o regime jurídico dos notários e registradores, a responsabilidade civil (subjctiva e objetiva) e a responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico pátrio, ainda que de maneira resumida, entendemos que se criou o suporte teórico básico, para que seja possível analisar o regime da responsabilidade civil a que estão submetidos os titulares das serventias extrajudiciais não oficializadas em virtude dos danos causados por eles e seus prepostos em face de suas atividades.

Não obstante o entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência (especialmente do Supremo Tribunal Federal), pretende-se propor adiante algumas reflexões sobre esse assunto, bem como sugerir uma solução distinta do entendimento majoritário, no sentido de que tais titulares respondam direta e objetivamente pelos danos ocasionados em face de suas atividades e o Estado responda apenas subsidiariamente.

6.5.1 Do breve histórico da responsabilidade civil dos notários e registradores no Brasil

Nas ordenações Reínóis de Portugal, já era disciplinada a responsabilidade dos tabeliães de notas.

¹²¹ Cf. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op. cit., p. 209.

Nas ordenações Filipinas de 1603, tratou também da responsabilidade desses tabeliães. Exigia-se a fiança para o exercício dessa atividade. Com isso, pode-se concluir que num primeiro momento o Estado não respondia diretamente pelos atos dos tabeliães, estes é que respondiam direta e exclusivamente¹²².

Após a proclamação da República, uma das primeiras normas que tratou da responsabilidade dos notários e registradores foi o Decreto nº 370, de 02.05.1890, que regulamentou o Decreto nº 169-A, de 19.01.1890 do Governo Provisório, em substituição à Lei nº 1.237, de 24.09.1864, que permaneceu em vigor até 1917, quando entrou em vigor o Código Civil¹²³.

Depois da promulgação desse Código Civil, o Poder Executivo expediu o Decreto nº 12.343, de 03.01.1917, que regulamentou provisoriamente a matéria relativa a registros públicos. Flauzilino Araújo dos Santos comenta que depois foi editada a Lei nº 4.827, de 07.02.1924, que em seu artigo 11.b, autorizou o Presidente da República a expedir novo Regulamento para execução do Decreto nº 169-A, de 19.01.1890, observando as modificações introduzidas pelo Código Civil¹²⁴. Em 24.12.1928, foi baixado o Decreto nº 18.542, sendo que no seu no capítulo III que trata da nomeação e dos direitos dos oficiais de registros, os seguintes preceitos:

Art. 312. Ao exercício precederá a autorização dada pelo juiz do alistamento eleitoral e publicada no Diário Oficial, desde que o serventuário prove:

a) ter feito no Thesouro Nacional a caução de 20 contos de réis em dinheiro ou apólices federaes ou municipaes do Districto Federal

Art. 343. A caução de que trata o art. 312 ficará vinculada com direito de prelação:

I, ao ressarcimento dos danos ocasionados pelo serventuário, no exercício de suas funções;

II, ao pagamento de quaesquer multas ou encargos legaes

Ainda, esse autor faz referência ao capítulo VI do aludido Decreto, que trata da responsabilidade dos registradores, o art. 37 que teve origem no art. 98 do Decreto nº 370, de 1890:

Art. 37. Além dos casos expressamente consignados, os officiaes serão civilmente responsáveis por todos os prejuizos que, por culpa

¹²² Cf. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op. cit., p. 225-226.

¹²³ Cf. SANTOS, Flauzilino Araújo. *Sobre a Responsabilidade Civil dos Notários e Registradores. Monografia*. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade Paulista – UNIP, 1997. Disponível em: <<http://www.primeirosp.com.br/Flauzilino.rtf>>. Acesso em: 18 jul. 2007, p. 07

¹²⁴ Idem.

ou dolo, causarem os seus prepostos e substitutos, estes quando de sua indicação, aos interessados no registro.

Parágrafo unico. A responsabilidade civil independará da criminal, pelos delictos que praticarem.

Extrai-se dos dispositivos legais acima transcritos que se manteve a tendência da responsabilização civil do Estado¹²⁵, constante da Constituição Republicana de 1891, que em seu artigo 82:

Art 82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.

Parágrafo único - O funcionário público obrigar-se-á por compromisso formal, no ato da posse, ao desempenho dos seus deveres legais.

E, ampliando a responsabilidade do Estado, o Código Civil de 1916 dispôs em seu art. 15:

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito em lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.

Posteriormente, editou-se o Decreto nº 4.857, de 09.11.1939, alterado pelo Decreto nº 5.318 de 29.02.1940 e que também dispôs expressamente sobre a responsabilidade dos notários e registradores, em reprodução ao art. 37 do Decreto nº 18.542, de 1928, apenas explicitando a responsabilidade pessoal do oficial¹²⁶.

Mais tarde, surgiu a Lei nº 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos), que em seu artigo 28 dispôs sobre a responsabilidade dos notários e registradores:

Art. 28. Além dos casos expressamente consignados, os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro.

Parágrafo único. A responsabilidade civil independe da criminal pelos delitos que cometerem.

¹²⁵ CAVALIERI FILHO, Sergio, op. cit, p. 163, esclarece que os dispositivos constantes da Constituição Imperial (1824) e da Constituição Republicana (1891), jamais foram considerados como excludentes da responsabilidade do Estado e consagradores apenas da responsabilidade pessoal do funcionário. Segundo ele, existia solidariedade entre o Estado e os atos de seus agentes.

¹²⁶ SANTOS, Flauzilino Araújo dos, op.cit., p. 09.

Na vigência da Constituição de 1988, a responsabilidade dos titulares de serventias extrajudiciais é regida por um plexo de normas, bem como do próprio Texto Maior pode-se inferir a conclusões distintas a respeito dessa responsabilidade. Vejamos.

Do artigo 22 da Lei nº 8.935/94¹²⁷, extrai-se a conclusão que notários e registradores responderão objetivamente pelos danos causados a terceiros em razão de seu ofício.

Por sua vez, o art. 38 da Lei nº 9.492/97¹²⁸ determina que os tabeliães de protesto respondem pelo critério subjetivo.

Da análise do artigo 37, § 6º, da Constituição¹²⁹, é possível concluir que (1) o Estado responde objetivamente pelos danos causados por notários e registradores e estes somente responderão em regresso, se comprovada a culpa ou dolo ou (2) eles respondem objetivamente.

Tendo em vista que existem várias interpretações possíveis por conta da multiplicidade de diplomas legais que tratam sobre assunto, há muitas controvérsias em torno da responsabilidade civil dos notários e registradores no direito pátrio vigente.

6.5.2 Do entendimento da Suprema Corte e da doutrina majoritária

O Supremo Tribunal Federal vem entendendo que os notários e registradores são agentes públicos e, por isso, com base no artigo 37, §6º, da Carta da República, vem reiteradamente decidindo que o Estado deve responder objetivamente pelos danos causados por eles (ou pelos seus prepostos) no exercício

¹²⁷ **Lei nº 8.935/94 – art. 22** - Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que ele e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.

¹²⁸ **Lei nº 9.492 - art. 38** - Os Tabeliães de Protesto de Títulos são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

¹²⁹ **Constituição da República – art. 37, §6º** - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

de suas funções delegadas, sendo que os titulares da serventia apenas responderão em ação de regresso, nos casos de dolo ou culpa¹³⁰.

Nessa mesma linha de pensamento, é que se encontra a maior parte da doutrina. Situam-se entre os defensores dessa corrente: Rui Stoco¹³¹, Walter Ceneviva¹³², Sílvio de Salvo Venozza¹³³, Flauzilino Araújo dos Santos¹³⁴, Vilson Rodrigues Alves¹³⁵ e outros.

Para essa corrente, seria possível a vítima ajuizar ação de responsabilidade das seguintes formas: (1) diretamente contra o Estado, com base na responsabilidade objetiva, bastando a comprovação do dano e nexo de causalidade entre o evento danoso e o serviço prestado, cabendo ao Estado o direito de regresso contra o agente causador do dano, nos casos de dolo ou culpa deste; (2) diretamente contra o titular da serventia extrajudicial, desde que a vítima prove a ocorrência de culpa ou dolo na prestação do serviço notarial ou de registro, cabendo ao titular o direito de regresso contra o preposto causador do prejuízo e (3) diretamente contra o preposto (funcionário da serventia extrajudicial), mediante a comprovação da culpa ou dolo deste. O fato de ser o Estado responsável pelos danos causados por seus agentes, bem como o titular da serventia pelos atos de seus prepostos, não exonera os titulares e seus prepostos de responsabilidade. Assim, pode a vítima, considerando a solidariedade passiva, agir contra um, dois ou três¹³⁶.

6.5.3 Da responsabilidade objetiva dos titulares das serventias extrajudiciais em razão do art. 236 da Constituição da República e do art. 22. da Lei nº 8.935/94

Em que pese o entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal, entendemos que a Excelsa Corte ainda não enfrentou, sob o enfoque da nova concepção dada aos serviços notariais e de registro pelo legislador constitucional de

¹³⁰ Tal entendimento vem exposto nos julgamentos do RE 209.354-AgR/PR (Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 16/04/99), RE 212.724/MG (Rel. Maurício Corrêa, DJ 06/08/99) e RE 116.662/PR (Rel. Min. Moreira Alves, DJ 16/10/1998).

¹³¹ STOCO, Rui, op.cit., p. 214-215.

¹³² CENEVIVA, Walter, op.cit., p.175.

¹³³ VENOZA, Sílvio de Salvo, op.cit.,184-185.

¹³⁴ SANTOS, Flauzilino Araújo dos, op.cit.,p.14.

¹³⁵ Cf. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op.cit., p.257.

¹³⁶ Cf. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op.cit., p. 257-258.

1988, o tema da responsabilidade civil dos titulares das serventias extrajudiciais com a profundidade que lhe é necessária.

Na vigência da Emenda Constitucional nº 1/69, o Supremo Tribunal Federal entendia que os notários e registradores eram servidores públicos, razão pela qual concluía-se que o Estado respondia objetivamente pelos danos causados por eles no exercício de suas funções, sendo que tais profissionais tão-somente respondiam em ação de regresso, nos casos de dolo ou culpa, conforme se constata no julgamento do RE 116.662/PR¹³⁷.

Ocorre que a Constituição de 1988, em seu artigo 236, alterou sobremaneira o regime jurídico a que estão submetidos os serviços notariais e de registro. E nesse dispositivo constitucional, no §1º, determinou que “**Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos (...)**” (negritos nossos).

Diante disso, foi editada a Lei nº 8.935/94, que regulamentou o aludido dispositivo constitucional e revogou o art. 28 da Lei nº 6.015/73¹³⁸ (Lei dos Registros Públicos). Por outro lado, é bom registrar que há autores que sustentam que esse artigo não foi recepcionado pela atual Constituição da República¹³⁹.

¹³⁷ **Ementa do RE nº 116.662/PR, Rel. Min. Moreira Alves (DJ 16/10/1998):**

Responsabilidade civil do Estado por dano causado a terceiro por tabelião. Artigo 107 da Emenda Constitucional nº 1/69.

O entendimento desta Corte, quando vigente a Emenda Constitucional nº 1/69, era de que os titulares de ofícios de Justiça e de notas, quer do foro judicial, quer do foro extrajudicial (e, portanto, também os tabeliães), eram servidores públicos e por seus atos praticados nessa qualidade respondia o Estado, com base no artigo 107[Abaixo transcrito para facilitar o nosso entendimento], pelos danos por eles causados a terceiros, embora esse dispositivo constitucional não impedisse que a vítima do dano, se preferisse, acionasse diretamente o servidor público com fundamento no artigo 159 do Código Civil.

Da orientação da responsabilidade civil do estado por dano causado por tabelião, nessa qualidade, a terceiro não divergiu o acórdão recorrido.

Recurso extraordinário não conhecido.

(negritos nossos)

Artigo 107 da Emenda Constitucional nº 1/69

Art. 107. Às pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.

¹³⁸ **Lei nº 6.015/73 - Art. 28** - Além dos casos expressamente consignados, os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro.

Parágrafo único. A responsabilidade civil independe da criminal pelos delitos que cometerem.

¹³⁹ Segundo BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, *op. cit.*, p. 258, seriam adeptos dessa corrente: Hely Lopes Meirelles, Humberto Theodoro Júnior, Romeu Felipe Bacellar Filho, Roberto Senise Lisboa, Ana Cristina de Souza Maia, Maria Bárbara Toledo Andrade e Silva e Antônio de Couto Júnior.

O art. 22 da Lei nº 8.935/94 estabeleceu que:

Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.

Desse dispositivo legal, deduz que o legislador infraconstitucional adotou a teoria da responsabilidade objetiva aos notários e registradores. É importante anotar que foi uma opção política-legislativa, porquanto poderia ter sido optado o critério subjetivo.

A opção efetuada pelo legislador fez com que houvesse o mesmo tratamento dispensado as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, as quais estão submetidas à responsabilidade objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição.

Pode-se vislumbrar que tal atitude veio em atendimento ao princípio da isonomia, uma vez que as mencionadas pessoas jurídicas são agentes delegados prestadores de serviços públicos, da mesma forma que são os notários e registradores, mas o referido dispositivo constitucional não se refere às **pessoas físicas** prestadoras de serviço público, que é o caso dos notários e registradores, tendo em vista que os cartórios não possuem personalidade jurídica.

Como visto anteriormente, a Suprema Corte por entender que os notários e registradores são agentes públicos, conclui que o Estado responde objetivamente pelos danos por eles causados a terceiros, com fulcro no art. 37, §6º, do Texto Magno.

Entendemos que a premissa está correta. Todavia, *data venia*, a conclusão está equivocada. Explicamo-nos.

De fato, os notários e registradores são agentes públicos¹⁴⁰. Contudo, o fundamento da responsabilidade não encontra guarida naquele dispositivo, mas, sim, no art. 236, §1º, da própria Constituição.

É relevante não olvidar que o hermeneuta, ao analisar o texto legal (a regra), deve extrair a sua normatividade (norma).

¹⁴⁰ Adotando-se a classificação dada por Hely Lopes Meirelles, agentes delegados; adotando-se a de Celso Antônio Bandeira de Mello, particulares em colaboração com o Poder Público. Vide tópico 5.5.

Do citado art. 37, §6º, *in fine*, extrai-se a seguinte norma: “os notários e registradores devem ser responsabilizados apenas quando agirem com culpa ou dolo”. Adotou-se o critério subjetivo.

Do aludido art. 236, §1º, conjugado com art. 22 da Lei nº 8.935/94, extrai-se que: “Os notários e registradores devem reparar os danos causados por eles (ou por seus prepostos) no exercício de suas funções, ainda que não tenham agido com dolo ou culpa”. Adotou-se o critério objetivo.

Portanto, estamos diante de uma antinomia jurídica¹⁴¹ que é a situação em que há duas normas incompatíveis entre si, pertencentes ao mesmo ordenamento jurídico e com o mesmo âmbito de validade (temporal, espacial, pessoal e material)¹⁴².

Para que haja coerência do ordenamento jurídico, não se pode admitir a existência de antinomias. Por isso, a doutrina formulou três critérios para a solução das antinomias: o cronológico, hierárquico e a da especialidade¹⁴³.

O critério cronológico é aquele em que a norma posterior revoga a anterior, desde que sejam normas de mesma hierarquia (*lex posterior derogat priori*).

Pelo critério hierárquico as normas superiores revogam as inferiores, mas o contrário não.

O critério da especialidade é aquele em que havendo antinomia entre uma norma geral e outra específica, prevalece a última (*lex specialis derogat generali*).

Quando houver conflito de critérios, deve prevalecer o critério hierárquico e o da especialidade, frente ao cronológico. No caso de conflito entre o hierárquico e o da especialidade, haverá divergências entre a doutrina, dependerá do caso concreto¹⁴⁴.

No caso em tela, constata-se que deve ser aplicado o critério da especialidade para resolver a antinomia em questão, porque são normas de mesma hierarquia e data.

A respeito do princípio (ou critério) da especialidade, Norberto Bobbio nos ensina que:

¹⁴¹ Em verdade, a doutrina majoritária entende que há uma “tensão dialética” entre as normas constitucionais. Na presente monografia, utilizamos a idéia de especialidade para solucionar aludida tensão que, aqui, denominamos de antinomia.

¹⁴² Cf. Hercules Alexandre da Costa Benício, *op.cit.*, p. 236.

¹⁴³ Cf. BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito*. Tradução de Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995, p. 203.

¹⁴⁴ Cf. Hercules Alexandre da Costa Benício, *op.cit.*, p. 203.

a lei especial é aquela que anula uma lei mais geral, ou que subtrai de uma norma uma parte da sua matéria para submetê-la a uma regulamentação diferente (contrária ou contraditória). A passagem de uma regra menos extensa (que abrange um certo genus) para uma regra derogatória menos extensa (que abrange uma espécie do genus) corresponde a uma das pessoas que pertencem à mesma categoria. A passagem da regra geral à regra especial corresponde a um processo natural de diferenciação das categorias, e uma descoberta gradual, por parte do legislador, dessa diferenciação. Verificada ou descoberta a diferenciação, a persistência na regra geral importaria no tratamento igual de pessoas que pertencem a categorias diferentes, e, portanto, numa injustiça. (...) Isso significa que quando se aplica o critério *lex specialis* não acontecem a eliminação total de uma das duas normas incompatíveis mas somente daquela parte da lei geral que é incompatível com a lei especial. Por efeito da lei especial, a lei geral cai parcialmente.¹⁴⁵

Aplicando-se o critério da especialidade, **encontra-se o fundamento jurídico da responsabilidade civil dos notários e registradores no art. 236, §1º, da Carta da República**, e não no art. 37, § 6º.

Logo, a incompatibilidade entre os dois dispositivos constitucionais é apenas aparente, aplicou-se uma *interpretação corretiva*, nos termos preconizados por Norberto Bobbio¹⁴⁶.

Faz-se mister esclarecer que não estamos interpretando a Constituição por intermédio dessa lei ordinária, tampouco se pretende revogar a jurisprudência da Suprema Corte por lei, o que se propõe, repita-se, é aplicação de uma interpretação corretiva. Nessa mesma esteira, Hercules Alexandre da Costa Benício se posiciona:

Não sustentamos aqui a possibilidade de o art. 22 da Lei 8.935/1994 revogar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, quanto à responsabilidade subjetiva de notários e registradores. Com efeito, considerando o princípio hierárquico, uma lei ordinária não pode revogar a interpretação constitucional procedida pela nossa corte Maior que, ao analisar o dispositivo contido no §6º, in fine, do art. 37, da CF, entende decorrer a responsabilidade do tabelião e do registrador, necessariamente, da culpa ou dolo. Ao revés, estamos aqui a cogitar de uma interpretação corretiva, prestigiando o princípio da especialidade, deslocando o fundamento jurídico do § 6 do art. 37 para o §1º do art. 236 do mesmo Texto Constitucional.¹⁴⁷

Tendo em vista que o fundamento jurídico da responsabilidade civil dos notários e registradores está no art. 236, §1º, da Constituição, os titulares de serventia extrajudicial responderão **objetivamente** pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, com base no art. 22 da Lei nº 8.935/94, que regulamentou esse dispositivo constitucional.

¹⁴⁵ BOBBIO, Norberto apud Hercules Alexandre da Costa Benício, op.cit., p.237.

¹⁴⁶ Cf. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op.cit., p.238

¹⁴⁷ Ibidem, p. 239-240.

Temos vozes na doutrina que perfilham com a tese de que a responsabilidade dos notários e registradores passou a ser objetiva por conta do art. 22 da Lei nº 8.935/94. Vejamos.

Yussef Said Cahali sustenta que:

Em função dos textos do art. 22 da Lei 8.935, de 1994, os notários e oficiais de registro respondem pessoal e objetivamente pelos danos causados a terceiros e decorrentes da atividade por eles desenvolvida. Logo, sem relevância se o cartório agiu ou não com diligência, porque persiste sua responsabilidade numa e noutra hipótese e, por conseqüência, surge para o mesmo o dever de indenizar. Objetiva a responsabilidade, dispensa-se o elemento subjetivo (dolo ou culpa), bastando a existência do nexa causal entre a ação do cartorário e o evento danoso.¹⁴⁸

(negritos nossos)

Em sentido análogo, Romeu Felipe Bacellar Filho assevera que:

Cite-se, como exemplo de agentes delegados pessoa físicas, os notários e registradores, cuja investidura é prevista no art. 236 da CF e que detém **responsabilidade objetiva por força do art. 22 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.**¹⁴⁹

(negritos nossos)

Apenas por amor a argumentação, ainda que se aplicasse uma interpretação ampliada do art. 37, §6º, da Magna Carta, de forma a considerar os notários e registradores como pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (donde resultaria a responsabilidade objetiva para eles), o fundamento da responsabilidade desses profissionais ainda permaneceria no art. 236, § 1º, da Carta, devido ao princípio da especialidade.

Veja que se adotasse a referida interpretação ampliada, chegaríamos à mesma conclusão - responsabilidade objetiva dos notários e registradores. No entanto, é de vital relevância mostrar que tal fato é apenas uma coincidência, pois, já alertado anteriormente, ficou a critério do legislador infraconstitucional disciplinar sobre a responsabilidade dos notários e registradores, por expressa determinação constitucional. Atualmente, a Lei dos Notários e Registradores impôs a eles a responsabilidade pelo critério objetivo, mas nada impede que outra lei disponha de forma diferente, como é o caso da Lei nº 9.492/97 que, entre outros assuntos, determinou a responsabilidade subjetiva aos tabeliães de protesto, o que será objeto de análise mais a frente.

¹⁴⁸ CAHALI, Yussef Said, op.cit., p.283.

¹⁴⁹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op.cit., p.207.

Destarte, a regra geral, no ordenamento jurídico pátrio vigente, é que os notários e registradores respondem **objetivamente** pelos danos que eles (ou seus prepostos) causarem a terceiros em virtude de suas atividades.

6.5.4 Do descabimento da responsabilidade direta do Estado pelos danos que os titulares de serventia extrajudicial não-oficializada causarem a terceiros

Pelo princípio da especialidade, infere-se que o art. 236 da Carta de Outubro não é apenas o fundamento para a responsabilidade civil dos notários e registradores, mas também do regime jurídico ao qual eles se submetem.

O artigo em comento assinala que os serviços notariais e de registro serão exercidos em **caráter privado, pelo regime de delegação**. Dessa constatação, conclui-se que o **Estado não responde diretamente** pelos danos que os notários e registradores causarem a terceiros em face de suas atividades. Vejamos abaixo os porquês dessa conclusão.

Em primeiro lugar, se o Estado pretendesse responder diretamente pelos danos causados por notários e registradores, teria mantido oficializadas as serventias extrajudiciais¹⁵⁰ (e não em regime privado).

Em segundo, a delegação pressupõe que o agente delegado explore a atividade delegada (prestação de serviço público) por sua própria conta e risco.

Em terceiro, os notários e registradores exercem suas atividades com autonomia administrativa e financeira¹⁵¹. Eles é que administram e organizam a serventia (contratam e remuneram os seus funcionários, pagam as despesas de custeio, recolhem os tributos devidos, são responsáveis pelos encargos sociais, dentre outros). Enfim, efetuam a gestão do “negócio”, respeitando a legislação aplicável aos seus serviços, com o escopo de auferir a sua remuneração. Logo, não faz sentido responsabilizar diretamente o Estado, pela má escolha de um funcionário/preposto (*culpa in eligendo*) ou pela falta de vigilância (*culpa in vigilando*) ou por qualquer outra falha nessa gestão.

¹⁵⁰ Cf. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op.cit., p. 242.

¹⁵¹ **Lei nº 8.935/94 - Art. 21** - O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços.

Em quarto, a delegação de serviços notariais e de registro implica conferir responsabilidade aos titulares de serventias extrajudiciais, visto que devem prestar tais serviços adequadamente (pois são serviços públicos) e assumir todos os riscos dessa atividade (risco-criado). Tal argumento é favorável tanto para respaldar a responsabilidade objetiva dos notários e registradores, quanto para demonstrar o descabimento da responsabilidade direta pelo Estado.

E por último, os titulares de serventias extrajudiciais possuem direito subjetivo a percepção integral de emolumentos. Aquele que recebe o bônus – emolumentos - deve ter o ônus de suportar o risco do negócio (*ubi emolumentum, ibi onus*). Aqui, está presente a teoria do risco-proveito. Da mesma forma, esse argumento proporciona subsídios tanto para a responsabilidade objetiva dos notários e registradores, quanto para o descabimento da responsabilização direta do Estado.

Argumentam alguns que como há a fiscalização do Poder Público (Judiciário) sobre as atividades dos notários e registradores, a responsabilidade do Estado é direta. Tal argumento não merece prosperar, porquanto ocorre situação semelhante aos outros agentes delegados (concessionárias e permissionárias de serviço público) que também são fiscalizados pelo Poder Público (Executivo), mas mesmo assim a responsabilidade do Estado não é direta, é apenas subsidiária.

É relevante que haja limites bem definidos para a responsabilidade direta do Estado, pois, embora o aumento da responsabilidade estatal tenha o intuito de defender o administrado e contribuir com princípio da dignidade da pessoa humana e da cidadania¹⁵², o Estado não pode se constituir num “Segurador Universal”¹⁵³.

Não se pode olvidar que quando o Estado responde diretamente, é toda a coletividade é que está arcando com os prejuízos causados pela ação ou omissão do Estado, ainda que em regresso tenha a possibilidade de reaver a indenização de seus agentes, na hipótese de dolo ou culpa destes. Logo, é preciso interpretar restritivamente as normas relativas à responsabilidade direta do Estado. No presente caso, análise é sobre o art. 236 da Carta conjugado com o art. 22 da Lei nº 8.935/94, o que nos conduz indubitavelmente a seguinte conclusão: **o Estado não deve responder diretamente por atos notariais e de registro.**

Ademais, não nos parece razoável, tampouco equânime, fazer com que os notários e registradores apropriem-se dos lucros e socializem os prejuízos, no

¹⁵² Cf. BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op.cit., p. 252.

¹⁵³ SERRANO JÚNIOR, Odoné apud BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op. cit., p. 202.

sentido de repartir com a toda sociedade os custos dos danos que eles provocarem ao patrimônio alheio no exercício de suas funções delegadas.

Além disso, é possível vislumbrar que a não responsabilização direta do Estado pelos danos causados pelos titulares de serventia extrajudicial é favorável a eles próprios, uma vez que proporciona a legitimação jurídica e social por uma boa remuneração, condizente com os riscos da delegação. Nessa mesma linha de raciocínio, Hercules Alexandre da Costa Benício arremata:

Nosso posicionamento, no sentido da exclusão da responsabilidade direta do Estado, não representa a elaboração de uma singela defesa do interesse estatal na conjuntura, mas antes de **uma valoração clara da assunção de riscos próprios por parte do titular da serventia não-oficializada, a fim de defender a justificativa ética e jurídica de sua remuneração por emolumentos integrais.**¹⁵⁴

(negritos nossos)

Diante dos argumentos acima expendidos, é forçoso concluir que não cabe ao Estado responder diretamente pelos danos que os notários e registradores causarem a terceiros no exercício de suas atividades.

A seguir, explanaremos em que casos o Estado tem a incumbência de responder subsidiariamente pelos danos causados pelos notários e registradores.

6.5.5 Da responsabilidade subsidiária do Estado pelos danos causados pelos notários e registradores

A Constituição vigente dispõe de maneira cristalina que tanto as pessoas jurídicas de direito público como as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Entretanto, nem sempre foi assim. Nas Constituições de 1946 e 1967, bem como na vigência da EC nº 1/69, no tocante à responsabilidade objetiva, fazia-se menção apenas a “pessoa jurídica de direito público”, o que levava a concluir que abrangia tão-somente a União, Estados, Municípios e as respectivas autarquias. Dessa forma, estavam excluídas da responsabilidade objetiva as entidades da Administração indireta (empresas públicas

¹⁵⁴ BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa, op.cit., p. 254-255.

e sociedades de economia mista), assim como as concessionárias e permissionárias, por serem pessoas jurídicas de direito privado.

Vários autores respeitáveis, tais como Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello e outros, se insurgiram contra tal desfecho, defendendo que deveria ser estendida a responsabilidade objetiva também as pessoas jurídicas de direito privado, seja como integrante da Administração indireta, seja como concessionários e permissionários de serviço público, sob o fundamento de quem tem o bônus deve suportar o ônus¹⁵⁵. Entendiam que aquele que participa da Administração Pública como prestador de serviços públicos, usufrui os benefícios dessa atividade e, por isso, tem a obrigação de suportar os riscos, respondendo em igualdade de condição com o Estado em nome de quem atua¹⁵⁶.

Conforme vimos, com advento da Constituição de 1988, não restam mais dúvidas a respeito disso. Todavia, a própria Constituição fez distinção entre empresas que exploram atividades econômicas e aquelas que prestam efetivamente serviços públicos¹⁵⁷. Das primeiras, citamos a Petrobrás e o Banco do Brasil, submetidas ao regime jurídico de empresas privadas. E das segundas, a Copel e a Sanepar, sujeitas ao regime jurídico de direito público, uma vez que, embora sejam prestadas por pessoas jurídicas de direito privado, **preserva-se a natureza estatal e a titularidade do serviço continua do ente estatal**.

Portanto, tão-somente as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos é que estão submetidas à responsabilidade objetiva nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição da República¹⁵⁸.

Pode ocorrer que a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público venha a se tornar insolvente, razão pela qual não terá condições financeiras de reparar o dano causado a terceiro no exercício de suas funções delegadas. Nesse caso, o Estado responde subsidiariamente, tendo em vista que a titularidade originária permanece com o Estado, como bem observa Romeu Felipe Bacellar Filho:

Em caso de insolvência das pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras de serviços públicos, sendo o dano resultante de uma

¹⁵⁵ Cf. CAVALIERI FILHO, Sergio, op. cit., p. 172.

¹⁵⁶ Idem.

¹⁵⁷ Cf. CAVALIERI FILHO, Sergio, op. cit., p. 172-173.

¹⁵⁸ Idem.

atividade pública, o estado é responsabilizado de forma subsidiária, uma vez que a função ou atividade delegada a ele compete originariamente.¹⁵⁹

Neste momento, podemos concluir que as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem objetivamente pelos danos que seus agentes causarem, nessa qualidade, a terceiros, e o Estado responderá apenas subsidiariamente, na hipótese de insolvência dessas pessoas.

Mesmo que os notários e registradores não são se enquadrem como pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, por serem pessoas físicas, é inegável que os serviços prestados por eles caracterizam-se como públicos. Logo, a titularidade (ou competência) originária dessa atividade é do Estado.

Portanto, o Estado deve responder **subsidiariamente** pelos danos que os notários e registradores provocarem a terceiros no exercício de suas funções, quando eles tornaram-se insolventes.

6.5.6 Da responsabilidade subjetiva dos tabeliães de protesto de títulos com base na lei nº 9.492/97

A Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, que regulamentou os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida, em seu art. 38¹⁶⁰, determinou que os tabeliães de protesto de títulos responderão com base no critério subjetivo pelos danos que eles ou seus prepostos causarem a terceiros em virtude de suas atividades. Vale dizer que, com base na aludida lei, esse notário somente será obrigado a reparar tais danos quando a vítima comprovar o dolo ou a culpa na sua conduta.

Nesta monografia, coerentes com a nossa linha argumentativa, enfatizamos que caberia ao legislador infraconstitucional decidir por qual critério os notários e registradores responderiam pelos danos causados a terceiros. Ou seja, ao legislador foi concedido à opção que melhor lhe conviesse.

¹⁵⁹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op. cit., p. 207.

¹⁶⁰ **Lei nº 9.492 - Art. 38** - Os Tabeliães de Protesto de Títulos são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou Escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

Parece-nos que o legislador entendeu que deveria tratar de forma distinta os tabeliães de protesto de títulos, por conta das peculiaridades dos seus serviços.

A questão é saber se há alguma antinomia entre a Lei nº 8.935/94 e a Lei nº 9.492/97, no que diz respeito à responsabilidade civil dos notários e registradores.

A Lei nº 8.935/94, por ter regulamentado o art. 236, § 1º, da Constituição da República, deve ser considerada como lei geral, a qual optou pelo critério objetivo para a responsabilidade dos notários e registradores.

Por sua vez, a Lei nº 9.492/97 optou pelo critério subjetivo apenas aos titulares de tabelionato de protesto de títulos (que são uma das espécies de notário). Desse modo, reputamos a esse diploma legal a característica de lei específica ou excepcional.

Embora possa parecer repetitivo, novamente o princípio da especialidade resolve aparente antinomia. Vejamos.

Do princípio em questão vem o ensinamento que a lei específica não revoga a lei geral, esta valerá para os casos em que aquela não dispuser em sentido contrário. Em outras palavras, a lei geral permanecerá válida nos casos em que a lei mais específica não disciplinou. De maneira que não ocorre o instituto da revogação, convivem harmonicamente a lei geral e específica no ordenamento jurídico.

Conclui-se, portanto, que os notários e registradores respondem pelo critério objetivo (regra geral), exceto os tabeliães de protesto de títulos que se submetem ao critério subjetivo.

7 CONCLUSÃO

Na presente monografia, analisamos e propomos algumas reflexões a respeito da responsabilidade civil dos notários e registradores no ordenamento jurídico pátrio, donde, foi possível concluir que:

- (1) Os notários e registradores são profissionais de direito, dotados de fé pública, que prestam serviços públicos para garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, bem como atuam na maioria das vezes como consultores jurídicos especializados de forma a possibilitar a prevenção de muitos litígios.
- (2) Os notários e registradores são **agentes públicos**.
- (3) A responsabilidade do Estado pode ser conceituada como aquela em que o Estado é obrigado a ressarcir os danos provocados a terceiros por seus agentes no exercício de suas funções, observadas as causas atenuantes e excludentes.
- (4) A Carta Política de 1988, no art. 37, §6º, adotou a teoria da responsabilidade objetiva para o Estado e para as **pessoas jurídicas** de direito privado prestadoras de serviço público, sendo que seus agentes respondem pelo critério subjetivo.
- (5) É entendimento majoritário (doutrina e jurisprudência) que os cartórios extrajudiciais não são dotados de personalidade jurídica.
- (6) Os notários e registradores são **pessoas físicas** prestadoras de serviço público.
- (7) O entendimento majoritário da Suprema Corte e da doutrina majoritária é que o Estado deve responder objetivamente pelos danos que os notários e registradores ocasionarem a terceiros no exercício de suas funções, levando em conta que são agentes públicos e o disposto no art. 37, §6º, do Texto Maior.
- (8) Há uma aparente antinomia jurídica entre o art. 37, §6º, *in fine*, e o art. 236, § 1º da Carta da República, a qual se resolve pela aplicação do critério da especialidade, o que nos leva a encontrar o fundamento jurídico da responsabilidade civil dos notários e registradores no art.

236, § 1º, da Magna Carta, que determina que a lei disciplinará a responsabilidade civil dos notários e registradores.

- (9) Assim, no ordenamento jurídico pátrio vigente, coube ao legislador infraconstitucional decidir por qual critério os notários e registradores responderão pelos danos causados no exercício de suas atividades. É uma opção política-legislativa.
- (10) Pela Lei nº 8.935/94, os notários e registradores devem responder pelos danos provocados em face de suas atividades, com base no critério objetivo.
- (11) Descabe ao Estado responder diretamente pelos danos que os titulares de serventia extrajudicial não-oficializadas causarem a terceiros, porque (1) se o Estado pretendesse responder diretamente, teria mantido oficializadas as serventias, e não no regime privado e (2) tais profissionais agem por sua conta própria, assumem os riscos (tanto pela teoria do risco-criado quanto pelo risco-proveito) e exercem suas atividades com autonomia administrativa e financeira. Ademais, a não responsabilização direta do Estado é favorável aos próprios notários e registradores, uma vez que legitima jurídica e socialmente uma boa remuneração.
- (12) O Estado responde de forma subsidiária, quando os titulares da serventia extrajudicial tornarem-se insolventes, tendo em vista que a titularidade originária do serviço público notarial e de registro permanece com o Estado.
- (13) Pela Lei nº 9.492/97, os titulares de tabelionato de protesto de títulos (espécie de notário) respondem subjetivamente pelos danos provocados a terceiros.
- (14) Em suma, os notários e registradores respondem objetivamente pelos danos por eles (ou seus prepostos) causarem a terceiros no exercício de suas funções delegadas, exceto os tabeliães de protesto de títulos que respondem pelo critério subjetivo.
- (15) Apesar de ser uma opção política-legislativa a escolha do critério pelo qual os notários e registradores responderão pelos danos causados em razão de seu ofício, entendemos **mais adequado o critério objetivo para responsabilidade dos notários e registradores**, tendo em vista,

em síntese, (1) a similitude com as pessoas jurídicas de direito privado prestadores de serviços públicos, (2) o princípio *ubi emolumentum, ibi onus* e (3) que tais profissionais atuam por sua própria conta e risco.

Nesta monografia, tratamos da responsabilidade **jurídica** dos notários e registradores no ordenamento jurídico pátrio vigente. Todavia, tais profissionais também possuem outras responsabilidades.

Com efeito, Vicente de Paulo Barretto comenta a famosa classificação de Hart para a responsabilidade que identifica cinco tipos de responsabilidade: (1) do desempenho de um papel ou de uma tarefa; (2) causal que é atribuída aos seres humanos, animais e eventos; (3) jurídica ou legal, que é relativa ao direito; (4) moral e (5) da capacidade, aquela que se refere ao conjunto mínimo de capacidades físicas e mentais que torna o indivíduo apto à responsabilidade legal ou moral¹⁶¹.

Os notários e registradores prestam relevantes serviços públicos, assim **desempenham um papel ou uma tarefa** importante na sociedade.

A responsabilidade **causal** está presente a toda evidência, uma vez que se trata de atividade humana.

Tendo em vista que tais profissionais prestam serviços públicos, a **moralidade** deve ser observada, por força do *caput* do art. 37 da Constituição da República.

A responsabilidade da **capacidade** é cumprida por intermédio da obrigatoriedade de concurso público para o ingresso na atividade notarial e de registro na qualidade de titular da serventia.

E, com o presente trabalho, esperamos ter cumprido com a nossa responsabilidade.

¹⁶¹ Cf. BARRETTO, Vicente de Paulo. *Dicionário de Filosofia do Direito*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006, p. 723.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BARRETTO, Vicente de Paulo. **Dicionário de Filosofia do Direito**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **Responsabilidade Civil do Estado Decorrente de Atos Notariais e de Registro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito**. Tradução de Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes; CAVALIERI FILHO, Sergio. **Comentários ao Novo Código Civil – Da Responsabilidade Civil. Das Preferências e Privilégios Creditórios**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.

FIGUEIRÓ, Miguel de Oliveira. **Das Atividades Registral e Notarial - Ingresso e Remoção**. Porto Alegre: Norton Editora, 2006.

LIMA, ALVINO. **Culpa e Risco**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1960.

MATA, Brenno Guimarães Alves da. **Registros Públicos nas Constituições do Brasil**. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br>>. Acesso em: 18 jul. 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21 ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Responsabilidade Civil**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

PEREIRA, Juliana Hörlle. **Responsabilidade Civil dos Notários e dos Registradores**. Disponível em: < <http://www.cjf.gov.br/revista/numero30/artigo12.pdf> >. Acesso em: 20 ago. 2007.

SANTOS, Flauzilino Araújo. **Sobre a Responsabilidade Civil dos Notários e Registradores. Monografia**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade Paulista – UNIP, 1997. Disponível em: <<http://www.primeirosp.com.br/Flauzilino.rtf>>. Acesso em: 18 jul. 2007.

STOCO, Rui. **Responsabilidade Civil e sua Interpretação Jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1800/DF. Brasília. 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.151/MT. Brasília. 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 10.985/SP. Brasília. 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 10.526/SC. Brasília. 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.151/MT. Brasília. 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 209.354-AgR. Brasília. 1999.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.378/ES. Brasília. 1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 141.347/SP. Brasília. 1992.

VENOZA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 3 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

_____, **Direito Civil: Direitos Reais**. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.